



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
MESTRADO PROFISIONAL EM ADMINISTRAÇÃO (MPA)

ASSOCIATIVISMO E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

ALEX FABIANE TEIXEIRA

BRASÍLIA-DF

2014

ALEX FABIANE TEIXEIRA

ASSOCIATIVISMO E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Administração.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva

BRASÍLIA – DF

2014

Teixeira, Alex Fabiane.

Associativismo e Consórcios Intermunicipais no Brasil.

Dissertação (mestrado)–Universidade de Brasília UnB.

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE).

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA.

Brasília: UnB, 2014.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva

1. Associações Públicas; 2. Consórcios Públicos; 3. Federalismo Fiscal; 4. Responsabilidade Fiscal; 5. Multinomial Logit.

ALEX FABIANE TEIXEIRA

ASSOCIATIVISMO E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisição parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor João Henrique Pederiva, Orientador – PPGA/UNB

**Professor Doutor José Carneiro da Cunha Oliveira Neto, Examinador Interno –
PPGA/UNB**

Professor Doutor Sérgio Ricardo de Brito Gadelha, Examinador Externo – STN/MF

“Deus é o nosso refúgio e fortaleza, socorro bem presente nas tribulações.

Portanto, não temeremos ainda que a terra se transtorne e os montes se abalem no seio dos mares; ainda que as águas tumultuem e espumejem e na sua fúria os montes se estremeçam.

Há um rio, cujas correntes alegam a cidade de Deus, o santuário das moradas do Altíssimo.

Deus está no meio dela; jamais será abalada; Deus a ajudará desde antemanhã.

Bramam nações, reinos se abalam; ele faz ouvir a sua voz, e a terra se dissolve.

O SENHOR dos Exércitos está conosco; o Deus de Jacó é o nosso refúgio.

Vinde, contemplai as obras do SENHOR, que assolações efetuou na terra.

Ele põe termo à guerra até aos confins do mundo, quebra o arco e despedaça a lança; queima os carros no fogo.

Aquietai-vos e sabeis que eu sou Deus; sou exaltado entre as nações, sou exaltado na terra.

O SENHOR dos Exércitos está conosco; o Deus de Jacó é o nosso refúgio”.

Salmo 46

DEDICATÓRIA

*Esse trabalho é dedicado a Lisaura, Anninha e Alexia,
meus três amores, pela paciência, amor e compreensão
nos momentos de ausência e solidão.*

AGRADECIMENTOS

- Ao meu orientador, professor Dr. João Henrique Pederiva pela enorme paciência, respeito e compreensão, cujo zelo demonstrado não foi apenas de um orientador, mas de um verdadeiro mestre.
- À equipe da Caixa Econômica Federal - CEF e da Frente Nacional dos Prefeitos – FNP, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho certamente não teria sido realizado.
- À equipe da Secretaria do Tesouro Nacional, nas pessoas dos Colegas Eduardo Coutinho, Edécio de Oliveira, Ricardo Botelho, Kleber de Souza e Sérgio Gadelha que, assim como eu, acreditam no processo de mudança em direção à austeridade fiscal para o federalismo brasileiro.
- À Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda pelo apoio institucional recebido na realização deste programa.
- Aos professores que participaram da Banca Examinadora e puderam dar enormes contribuições para o êxito deste trabalho.
- Ao Conselho da Igreja Presbiteriana de Brasília pela compreensão nos momentos de ausência.
- A todos os professores e funcionários do Programa de Pós Graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, da Universidade de Brasília - UnB.
- A todos aqueles que, de alguma forma, me apoiaram para conclusão desta pesquisa.

RESUMO

Os municípios brasileiros, no contexto do federalismo fiscal nacional, após o processo de redemocratização, ocorrido com o advento da Constituição Federal de 1988, ficaram responsáveis pelo atendimento de novas demandas sociais, porém o volume dos recursos públicos não cresceu na mesma proporção. Dessa forma, o fenômeno do transbordamento passou a estar associado à prestação de serviços públicos, em sua maioria, permeados por altos custos. Para mitigar a competição existente por esse fenômeno e permitir ganhos para o cidadão e para a administração pública, o associativismo objetiva otimizar a gestão no processo de implementação das políticas públicas, inclusive a reestruturação das contas públicas. A última década de oitenta foi marcada pelos déficits fiscais sucessivos e montantes cada vez maiores de endividamento. Como marco, no processo de reestruturação das contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, estabelece critérios específicos para conter os gastos com pessoal e a dívida estatal. Além dela, o Estatuto das Cidades, de 2001, e a Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, integram os marcos institucionais relevantes para o tema. A natureza dialógica da atividade de associação pública regulamentada permite questionar qual a relação desses marcos legais com os resultados almejados e alcançados pela gestão fiscal municipal. Dessa forma, esta pesquisa objetiva compreender e identificar se a participação em consórcios públicos pelos municípios, no modelo federalista brasileiro, está associada ao aperfeiçoamento dos indicadores fiscais dos entes municipais consorciados. Como linha mestra neste trabalho, assume-se a hipótese central de que melhores indicadores fiscais estão significativamente associados à participação em consórcios públicos municipais conforme a justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios Públicos. Foram utilizadas as informações disponíveis do Banco de dados FINBRA – Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional, e do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Frente Nacional dos Prefeitos, para identificar os municípios consorciados, suas populações, seus gastos com pessoal e as respectivas dívidas consolidadas líquida, assim como o ano de constituição e as áreas temáticas dos respectivos consórcios e sua natureza jurídica. A metodologia empregada para obtenção dos resultados, além da descrição das variáveis, foi o modelo econométrico Multinomial Logit por se tratar de variáveis categóricas. Desse modo, foi possível analisar o efeito das variáveis de resultados fiscais positivos e população sobre as chances relativas de associação aos consórcios conforme o tema. Os resultados foram significativos, a 5%, para os consorciamentos nas áreas de saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos, Consads e demais temas. Tanto as despesas com pessoal quanto as dívidas consolidadas líquidas, inicialmente, eram maiores naqueles entes que participavam do que naqueles que não participavam de consórcios públicos. Porém a situação se inverteu, após a edição da LRF, do Estatuto das Cidades e da Lei dos Consórcios públicos. Ainda como esperado, a população dos municípios consorciados também tendeu a ser menor do que nos municípios não consorciados. Também se reduziu a participação de consórcios de natureza jurídica privada, em favor da maior institucionalização e estabilidade dessa forma de associativismo.

Palavras-chaves: Associações Públicas; Consórcios Públicos; Federalismo Fiscal; Responsabilidade Fiscal; Multinomial Logit.

ABSTRACT

The municipalities in the context of national fiscal federalism, after the process of democratization occurred with the advent of the Federal Constitution of 1988, were responsible for the care of new social demands, but the volume of public resources has not grown in proportion. Thus, the phenomenon of spillover came to be associated with the provision of public services, mostly permeated by high costs. To mitigate the existing competition for this phenomenon and allow gains for the citizen and public administration, the association aims to optimize the social and economic management in the implementation of public policies. However, parallel to the democratization process, there was a need to restructure public accounts. The eighties was marked by successive fiscal deficits and increasing amounts of the debt level. As a milestone in the restructuring process of public accounts, the Fiscal Responsibility Law, from 2000 establishes specific criteria to contain personnel costs and the state debt. After that, the Statute of Cities, from 2001, and the Law of Public Consortia, from 2005, complete the institutional framework of the research. The dialogic nature of the activity of public association points to question about the influence of these legal frameworks in the results aimed and achieved by the municipal fiscal management. Thus, this study sought to answer whether the municipal consortia are positively related to fiscal improvements for municipalities by identifying what are the those situations in before 2000, after 2000 and before 2005 and after 2005. The research provide elements to understand and identify if participation in public consortia by municipalities in the Brazilian federalist model is related with improvement in fiscal indicators of municipal entities consortium. We assume the central hypothesis that better fiscal indicators is significantly associated with participation in municipal consortia as the justification given by the author of the Law on Public Consortia project. Information available from the Bank of FINBRA data were used - Finance of Brazil, the National Treasury and the National Observatory of Public Consortia, the United Nations Program for Development and the National Front of Mayors, to identify associated municipalities and their population, salaries expenses and net consolidated debt, as well as the year of formation of associations, their thematic areas and legal nature. The methodology used to obtain the results, besides description of the variables, was the multinomial logit econometric model for dealing with categorical variables. It was possible to analyze the relative chances of associate municipalities by theme of consortia on fiscal situations and population. The results showed a systematic relationship for intercropping in health, development, environment, solid waste, CONSADs and other topics. Greater personnel costs and consolidated net initially debts pointed to those who participated more than those who were not associated. But the situation changed after the enactment of the Fiscal Responsibility Law, the Statute of Cities and the Law of Public Consortia. The population of associated municipalities also tends to be lesser than that of not associated. Besides that, reduced the participation of private consortia, which means increased soundness and stability of the institute.

Keywords: Public associations; Public Consortia; Fiscal federalism; Fiscal Responsibility; multinomial logit.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Distribuição dos municípios brasileiros por população	18
GRÁFICO 2: Distribuição geográfica dos municípios brasileiros por quantidade	18
GRÁFICO 3: Participação dos municípios por área consorciada	24
GRÁFICO 4: Participação dos municípios por área consorciada 2010	25
GRÁFICO 5: Crescimento dos consórcios públicos municipais	40
GRÁFICO 6: Observações das participações em consórcios intermunicipais.....	71
GRÁFICO 7: Observação acumulada das participações em consórcios intermunicipais	72
GRÁFICO 8: Distribuição regional das participações em consórcios intermunicipais	73
GRÁFICO 9: Distribuição comparativa entre o total de municípios e o de consorciados por região	74
GRÁFICO 10: Distribuição comparativa entre o total de municípios e o da participação em consórcios por estado	75
GRÁFICO 11: Frequência e modalidade de consorciamento intermunicipal	76
GRÁFICO 12: Frequência e modalidade desagregadas de consorciamento intermunicipal....	77
GRÁFICO 13: Evolução dos municípios brasileiros por faixa populacional	78
GRÁFICO 14: Distribuição dos consórcios públicos intermunicipais após a edição da LRF e anteriores à Lei dos Consórcios Públicos	82

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: Frequência dos consórcios intermunicipais (até 2000).....	88
MAPA 2: Frequência dos consórcios intermunicipais (até 2010).....	88

LISTA DE TABELAS

TABELA 5: Valores máximos e mínimos das variáveis analisadas	67
TABELA 1: Distribuição das Áreas de Consórcios por faixa populacional	79
TABELA 2: Observação das participações em consórcios, por áreas temáticas e por período de identificação.....	80
TABELA 3: Evolução da natureza jurídica na formação dos consórcios públicos intermunicipais	84
TABELA 4: Modalidade de consorciamentos intermunicipais por região	86
TABELA 6: Resultado do modelo Multinomial Logit para os dados dos consórcios públicos para o período anterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	91
TABELA 7: Resultado do modelo Multinomial Logit para os dados dos consórcios públicos para o período entre a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei dos Consórcios Públicos	93
TABELA 8: Resultado do modelo Multinomial Logit para os dados dos consórcios públicos para o período após a edição da Lei dos Consórcios Públicos	96
TABELA 9: Evolução do grau de cobertura das informações coletadas pelo FINBRA.....	120

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Descrição das variáveis	63
QUADRO 2: Resultados esperados das hipóteses testadas.....	68
QUADRO 3: Descrição dos resultados situação fiscal e da população dos municípios conorciados, em relação aos não conorciados	98
QUADRO 3: Descrição dos resultados situação fiscal e da população dos municípios conorciados, em relação aos não conorciados	102

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Consórcio Público formado pelos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul
Bacen	Banco Central do Brasil
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF 88	Constituição Federal de 1988
Cisavar	Consórcio de Saúde do Alto Vale do Ribeira
Consad	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DEC	Decreto presidencial
DP	Despesa com Pessoal
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
FINBRA	Pesquisa das Finanças do Brasil
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
GTREL	Grupo de Padronização de Relatórios Fiscais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
mlogit	Modelo Econométrico Logit Multinomial
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONCPF	Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RCL	Receita Corrente Líquida
RSF	Resolução do Senado Federal
STATA	Programa de estatística usado geralmente para análise econométrica
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TC	Tribunais de Contas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	MUNICÍPIOS E SEUS INCENTIVOS	17
1.2	DADOS MUNICIPAIS	23
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	26
1.4	PROBLEMA DE PESQUISA	30
1.5	HIPÓTESES	32
1.6	OBJETIVOS	33
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	36
2.1	FEDERALISMO, MUNICIPALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .	36
2.2	NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	39
2.3	GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL.....	44
2.4	REGULAÇÃO JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	46
	2.4.1 Contexto Anterior à Lei 11.107/2005	49
	2.4.2 Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007	55
3	METODOLOGIA	57
3.1	MODELO MULTINOMIAL.....	57
3.2	COEFICIENTE DE INTERPRETAÇÃO	59
3.3	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS E TRATAMENTO DOS DADOS.....	62
4	DADOS UTILIZADOS	64
4.1	DESCRIÇÃO DOS DADOS UTILIZADOS	64
4.2	LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	68
5	CARACTERÍSTICAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL.....	70
5.1	ANÁLISE DO CONSORCIAMENTO NO BRASIL	70
5.2	EVOLUÇÃO ESPACIAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL	88
6	ANÁLISES DOS RESULTADOS	90
7	CONCLUSÃO	100
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106
	APÊNDICE A – Histórico do Federalismo	115
	APÊNDICE B - Pesquisa FINBRA.....	119
	APÊNDICE C - Pesquisa do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e Federalismo – ONCPF	122

1 INTRODUÇÃO

O Federalismo é uma forma peculiar de organização do Estado em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder político autônomo (CUNHA, 2004). Na estrutura federativa brasileira, dada pela Constituição Federal, os municípios possuem o mesmo status dos demais entes políticos. Dessa forma, municípios são dotados de autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e operacional, além de possuírem responsabilidades, direitos e obrigações exclusivas, como os Estados, o Distrito Federal e à própria União.

Santos (2011) contextualiza o federalismo brasileiro, ao afirmar que esse *status* também tornou o município responsável por políticas urbanas. Num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas públicas, isso ampliou atribuições e obrigações dos governos municipais. Ele também frisa que, em um primeiro momento (1989-1995), a autonomia municipal ficou evidente, na elevação das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União.

Todavia, uma vez estabilizadas as receitas de transferências intergovernamentais para os municípios, uma nova etapa se seguiu, a partir de 1995. Desde então, a União passou a recuperar sua participação na partilha federativa da arrecadação das receitas públicas, por intermédio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação.

O aumento das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, mas em um contexto de crise econômica, o que limitava suas possibilidades de elevação de receitas. Apesar disso, com a descentralização das políticas sociais os compromissos municipais cresceram. A limitação da autonomia financeira municipal, conjugada às maiores responsabilidades assumidas pelas prefeituras, levou à reação dos municípios, que se organizaram e formaram entidades para defender seus interesses. (SANTOS, 2011, p.211)

Abrúcio (2002), ao tratar do federalismo brasileiro, afirma que a federação pode ser definida, acima de tudo, como pacto entre unidades territoriais e políticas diferentes, mediante a construção de acordos e negociação de políticas distintas. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a forma federativa de Estado como princípio fundamental que rege a nação brasileira, fixou ainda, segundo Varela, Martins e Fávero (2010), a obrigatória municipalização de inúmeras atividades públicas, como o transporte urbano, a saúde pública, a educação e o desenvolvimento local.

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista. (ABRUCIO e SOARES, 2001, p. 35)

Ainda que haja avanços, na mitigação dos problemas federativos, percebe-se que o federalismo brasileiro convive com o problema das desigualdades sociais e econômicas regionais. Afonso e Serra (1999) afirmam que,

Por sermos um país continental tanto em tamanho quanto nas distâncias socioeconômicas, no Brasil existem mais do que diversidades, existem disparidades, diferenças e heterogeneidades. Nesse sentido, no estado de São Paulo, identifica-se a existência de dois extremos, os municípios de Borá e o de São Paulo: o primeiro, com cerca de 800 habitantes e o segundo, mais de 10,6 milhões de habitantes. (AFONSO e SERRA, 1999, p.21)

1.1 MUNICÍPIOS E SEUS INCENTIVOS

Segundo o IBGE, a maioria dos municípios – 70% do total – possui população inferior a 20 mil habitantes (MUNIC, 2011). A propósito, 45%, 2513 municípios, possuem população inferior a 10.000 habitantes. Apenas 38 municípios brasileiros possuem população superior a 500.000 habitantes. A região Sudeste concentra a maioria dos municípios com

população inferior a 10.000 e os que estão acima de 100.000 habitantes. Na região Nordeste, concentram-se os municípios que possuem população entre 10.000 e 100.000 habitantes.

GRÁFICO 1: Distribuição dos municípios brasileiros por população

(em %)



Fonte: MUNIC 2011 (IBGE 2012)

GRÁFICO 2: Distribuição geográfica dos municípios brasileiros por quantidade

(em %)



Fonte: MUNIC 2011 (IBGE 2012)

Os municípios pequenos possuem limitada capacidade de geração de renda própria, o que os faz depender quase que exclusivamente das transferências federais. Isso ocorre com vários municípios, a maior parte formada após a Constituição de 1988 (CUNHA, 2004).

Nesse contexto de escassez de recursos, a coordenação e a cooperação federativas tornam-se relevantes para solucionar os problemas sociais e urbanos, principalmente diante da ampliação de atribuições aos municípios promovida pela Carta Magna de 88. Uma das principais características da nova economia é a transição da eficiência individual para a eficiência coletiva. A competitividade, cada vez mais, relaciona-se ao desempenho de redes em lugar de organizações isoladas (GARCIA; LIMA, 2005).

Para Linhares, Cunha e Ferreira (2010), existe um desenho institucional complexo, no federalismo brasileiro, composto por diversas arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, incentivados por diversos interesses, que vão desde a competição até a cooperação. As restrições orçamentárias e financeiras e o aumento da demanda social por bens e serviços públicos exigem articulações federativas mais amplas, que atendam a diversificação das preferências dos cidadãos e o constante desenvolvimento tecnológico. Essa dinâmica pressiona para que haja a adoção de instituições públicas que supram as novas relações sociais estabelecidas pelo pacto federativo.

Neste cenário, os consórcios públicos se tornaram instrumentos de gestão e cooperação, entre os entes públicos, em busca de uma economia solidária que objetive mitigar os custos da prestação de serviços públicos à comunidade, gerar economia à administração pública e obter excelência da prestação dos serviços públicos. A regulamentação dessa forma de associativismo aconteceu muito depois da existência do próprio consórcio no Brasil.

A primeira experiência, data da constituição do Estado de São Paulo, em 1891, que facultou a associação das municipalidades para a realização de melhoramentos de comum interesse. Todavia, vale ressaltar que nesse período os municípios eram unidades administrativas dos estados-membros e não possuíam *status* constitucional de ente federado.

Mais de cem anos depois, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 173, de 1995, que originou a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, retomou o instituto, no bojo da

reforma da administração pública. A PEC expunha que, entre os motivos justificadores da apresentação da proposta de alteração constitucional, estava a crise fiscal do Estado, seguida pela estagnação econômica, a crise do modelo de intervenção estatal, além da crise de deterioração do próprio aparelho estatal. Dessa forma, entre os resultados esperados pela alteração constitucional estavam a incorporação da dimensão eficiência na administração pública, a contribuição para o equilíbrio das contas públicas, o rompimento com os formatos jurídico e institucional rígidos e uniformizadores e a ênfase na qualidade e no desempenho dos serviços públicos, além da viabilização do federalismo administrativo.

Tal viabilização apontava para novos formatos institucionais de gestão, isto é, um regime de cooperação dos serviços públicos, entre esferas e unidades da federação, de forma a permitir ganhos de escala, economicidade e atendimento eficiente aos anseios da população.

O texto original da PEC sugeria a seguinte redação:

Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si:

I- consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais:

II- convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções:

III- convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Emenda Constitucional n. 19, de 1998, incluiu a necessidade de regulamentação infraconstitucional para gestão associada dos serviços públicos. O art. 241 expressava que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam disciplinar os consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, por intermédio de lei, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

O dispositivo constitucional exigiu que lei ordinária regulamentasse a gestão associada pública. Assim, o Projeto de Lei n. 1.071, de 1999, do Deputado Federal Rafael

Guerra, gerou a Lei nº 11.107, de 2005, dispondo sobre as normas gerais relativas aos consórcios públicos. Assim, os consórcios públicos integram a administração indireta dos respectivos entes federados e são instrumentos de federalismo fiscal.

Contudo, também como fruto da EC nº 19, de 1998, nasce a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetivava instalar no país um novo ciclo, em que as instituições governamentais estariam sujeitas a código de boas condutas fiscais aplicáveis a todos os entes da federação. Para Nunes e Nunes (2003), quando a LRF começou a ser concebida, em 1998, o diagnóstico da situação fiscal brasileira indicava a presença de déficits imoderados e reiterados em todos os níveis de governo, historicamente financiados por inflação, impostos, dívida e, mais recentemente, privatização. Durante a crise internacional cambial de 1998, tudo indicava o esgotamento desse padrão de financiamento.

Os municípios apresentavam trajetórias crescentes de despesas, financiadas junto aos bancos públicos estaduais, que operavam praticamente como bancos centrais locais autônomos. A política monetária, por sua vez, sofria perturbações advindas dos problemas recorrentes das instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, principalmente as de grande porte, que recebiam grande volume de depósitos do público. Tal fato obrigava o Banco Central a socorrer essas instituições, com extraordinária frequência, para evitar situações de insolvência e permitir a rolagem das dívidas estaduais. Assim, o processo de reforma administrativa constitucional determinado pela EC 19/98 abordou tanto o condicionamento quanto o estímulo das relações federativas municipais.

Nesse período, foi também concebido o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), que tem como objetivo formular diretrizes gerais de administração do ambiente urbano. Veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, frente aos reclames de ordem pública, interesse social, bem estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, estabelecendo normas gerais para a política de desenvolvimento urbano.

Santin e Marangon (2008), afirmam que o Estatuto das Cidades salvaguarda o meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável, estabelecendo que toda a atividade econômica deve ter especial planejamento, por parte do administrador público, observando-se os limites de sustentabilidade ambiental. O Estatuto obriga ainda o administrador público a utilizar os instrumentos urbanísticos, econômicos, tributários e financeiros previstos em lei para o atendimento das finalidades públicas, devendo esforçar-se da melhor e mais justa maneira possível para gerir as receitas a sua disposição. Desse modo, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal restringiu os limites fiscais dos municípios, o Estatuto ampliou as obrigações dos entes integrantes dessa esfera federada.

É importante frisar que, pela exposição de motivos do projeto regulamentador dos Consórcios Públicos à Câmara dos Deputados, os consórcios públicos objetivam racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio, por meio da elaboração de escala de produção de serviços capaz de melhorar a capacidade de resolução de problemas sociais pelos entes associados. Strelec (2011) destaca que os consórcios são entendidos como forma de racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio. Pela escala de produção de serviços, evitando duplicação e desperdício, os consórcios públicos melhoram substancialmente a capacidade resolutiva de seus partícipes.

Cunha (2004) afirma que a possibilidade legal de atuação associada entre municípios está presente no país desde o século XIX. A autora demonstra que, no entanto, as questões municipais estavam restritas às constituições estaduais, não possuindo, por consequência, espaço na Constituição Federal. Pode-se perceber, pelo exposto até o momento, que a Lei n.º 11.107/2005 estabeleceu condicionantes legais para práticas já existentes, visando à estabilização de relações fragilizadas pelas sucessões políticas de gestões municipais.

Para Strelec (2011), o caráter voluntário de associação e permanência dos municípios em consórcios estava ligado à vontade política individual do prefeito de manter vínculos

associativos. Dessa forma, o frágil vínculo estabelecido rompia-se, pelo mero descumprimento das obrigações financeiras assumidas para a prestação de serviços de interesses comuns ou quando os novos prefeitos buscavam a repactuação unilateral dos vínculos estabelecidos com o consórcio. Faltavam segurança e sustentabilidade para o alcance dos objetivos associados. Portanto, a fim de estabelecer uma relação mais contínua entre os entes consorciados, o autor do projeto de lei dos consórcios públicos sustentou que a inovação legal representaria necessários benefícios fiscais e sociais.

1.2 DADOS MUNICIPAIS

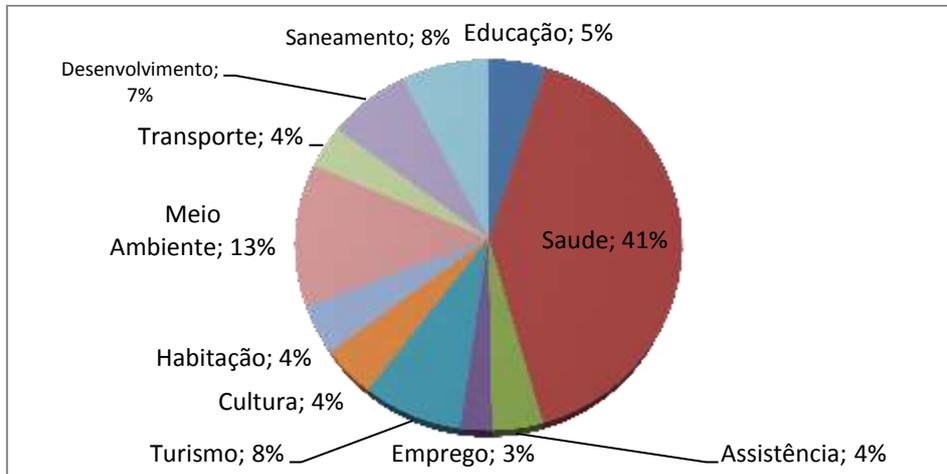
O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial as prefeituras, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

A pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, abrange diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade, inclusive a gestão associada municipal na forma dos consórcios públicos. Segundo a MUNIC/IBGE, de 2011, 52% dos 5.565 municípios brasileiros (2.903 municípios) participavam de consórcio público intermunicipal de educação; saúde; assistência e desenvolvimento social; emprego e trabalho; turismo; cultura; habitação; meio-ambiente; transporte desenvolvimento urbano e saneamento básico. A formação dos Consórcios destaca-se por não obedecer, necessariamente, a uma ordem pré-estabelecida, e sim aos interesses dos municípios consorciados, que determinam as prioridades e os modos de formação entre si (COSTA; NASCIMENTO e TINÔCO, 2011).

Assim, a MUNIC registrou 5.631 participações em consórcios pelos municípios, distribuídos conforme gráfico abaixo.

GRÁFICO 3: Participação dos municípios por área consorciada

(em %)



Fonte: MUNIC 2011 (IBGE 2012)

Desse total, as maiores participações relativas são em consórcios de saúde, 41%, meio ambiente, 13%, e saneamento urbano e turismo, 8%. Todavia, nem todas as informações sobre esse modelo de gestão associativa podem ser encontradas nos dados fornecidos pelo IBGE.

Para acompanhar e promover o processo de implementação dos Consórcios Públicos, além de suprir a carência de informações correlatas, uma parceria estabelecida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, com a Caixa Econômica Federal – CEF e a Frente Nacional dos Prefeitos – FNP instituiu o Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo - ONCPF. Os dados gerados pelo ONCPF demonstram que, no ano de 2010, 49% das participações dos municípios se encontravam na área da saúde, enquanto 18% estavam na área do desenvolvimento e 10 % na de resíduos sólidos.

GRÁFICO 4: Participação dos municípios por área consorciada 2010

(em %)



Fonte: ONCPF 2013

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabeleceu limites e condições para a sustentabilidade fiscal. Entre esses limites estão os que condicionam as despesas com pessoal – DP – e a dívida consolidada líquida – DCL – como percentual da receita corrente líquida – RCL. Também é possível questionar se a participação em Consórcios Públicos Municipais permite o aperfeiçoamento dos indicadores municipais voltados para a sustentabilidade fiscal.

Para Von Hagen e Harden (1994) apud Alesina e Perotti (1996), é importante avaliar a política fiscal por indicadores, tais como a sustentabilidade da dívida, o crescimento de programas, bem como o papel da política fiscal na estabilização macroeconômica. Afirmam, ainda, que países com maior hierarquia institucional não apresentam pior desempenho em termos de estabilização econômica, apesar de apresentar políticas fiscais mais conservadoras.

A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza dados fiscais, por meio da pesquisa sobre as Finanças do Brasil – FINBRA, com informações de gestão dos municípios, do qual fazem parte os valores de receitas e despesas, inclusive as receitas provenientes de endividamento dos Municípios. Foram estabelecidos limites e condições legais, para a gestão

fiscal municipal. Assim, é razoável pressupor que, caso os consórcios públicos estejam cumprindo a sua missão institucional, os indicadores sociais e fiscais da gestão municipal também tendam a ser favoráveis.

Por fim, é importante destacar que, passados 8 anos da aprovação da Lei n.º 11.107/2005, o aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos estabelecidos pela gestão associada não foram testados. Assim, como forma de validade da norma associativa, é importante verificar se os consórcios públicos estão positivamente alinhados com a melhoria dos instrumentos, da gestão e dos indicadores municipais.

Desse modo, a pesquisa ora proposta, contextualiza e descreve a dinâmica de interação cooperativa entre os entes federativos municipais ao longo dos últimos anos. Em seguida, a descrição da trajetória recente dos consórcios públicos associa os resultados encontrados aos marcos de responsabilidade fiscal e da Lei dos Consórcios Públicos de 2005. Para tanto serão utilizados os dados do FINBRA e do ONCPF, em três períodos: antes de 2000, entre 2000 e 2005 e após 2005. Esses períodos de observação espelham a vigência das leis federais de responsabilidade fiscal e estatuto das cidades e regulamentação dos consórcios públicos.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O discurso administrativo só tem articulação se contextualizado e é apreendido como um construto ideológico (Alvesson and Willmott, 1996, *apud* Gazzoli, 2006). Assim, a qualidade da gestão precisa de contexto para ser completa e com sentido. Cada vez mais, as instituições públicas necessitam apresentar resultados para a sociedade, apresentar coerência entre o planejamento e as suas ações (GUIMARÃES; TAVARES, 2012).

Nessa linha, o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, principal líder, no que se refere às atividades ligadas ao Consórcio do ABC, São Paulo, em discurso proferido no ano

de 1995, em relação à PEC 173/1995, no âmbito da Reforma do Estado, registra que o principal objetivo dos consórcios públicos é buscar soluções para problemas.

O consórcio, tendo sido a primeira iniciativa institucional de articulação regional, com a vocação de buscar soluções para os problemas do ABC [...], tem mostrado debilidades importantes que seria necessário superar. [...] Ele se sustenta, na prática, em uma figura jurídica frágil, do ponto de vista institucional: trata-se de uma instituição de direito privado, com limitado reconhecimento por parte das esferas superiores de decisão (nacionais e internacionais) e reduzido poderio econômico e de decisão política. Nesse sentido, vem passando aparentemente despercebida uma novidade positiva da proposta de reforma administrativa do governo federal, ora em discussão no Congresso Nacional. [...] Trata-se da possibilidade de integrar a figura dos consórcios públicos à própria Constituição Federal, enquanto ente de caráter público, e com uma formulação suficientemente flexível a ponto de permitir a integração da sociedade civil. (DIAS, 2006 apud STRELEC, 2006, p. 55)

A importância do assunto ancora-se, principalmente, na observação pessoal do autor desta dissertação, da dificuldade da Secretaria do Tesouro Nacional em regulamentar as regras fiscais e contábeis estabelecidas, pela Lei 11.107/2005, no Grupo de Padronização de Relatórios Fiscais – GTREL da STN. Na oportunidade, estava em discussão a possibilidade de a gestão associada municipal observar os pressupostos de responsabilidade fiscal. Como um tema ainda inexplorado e de difícil compreensão pelos debatedores, houve, para a sua conclusão, extensa deliberação, inclusive com a participação de representantes dos Tribunais de Contas - TCs dos Estados e Municípios e demais órgãos de controle e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Após três anos de deliberações e diálogos, a Portaria STN n.º 72/2012¹ foi publicada. Por ela, são estabelecidos parâmetros, limites e controles, para que a associação pública não seja objeto de desvios fiscais, mas permita que a finalidade precípua dos Consórcios Públicos municipais seja alcançada em conformidade com a gestão fiscal responsável.

¹ Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.

Todavia, é importante destacar que o foco da discussão era a adequação aos princípios de responsabilidade fiscal. Dessa maneira, mesmo diante de tanto esforço para a harmonização das questões fiscais, não foi trazida à baila, ou mesmo suscitada, a dinâmica dos Consórcios Públicos, objeto desta pesquisa. Segundo Bercovici (2004), a cooperação financeira tem como característica a responsabilidade conjunta pela realização de políticas públicas comuns. À exceção de algumas experiências isoladas, não surgiu no país, ainda, nenhuma alternativa para solucionar as questões metropolitanas (GOUVÊA, 2005).

Passados quase 15 anos da promulgação da Emenda Constitucional n. 19, constata-se que a alternativa mais adequada para equacionamento de problemas urbanos de municipalidades vizinhas é a cooperação intergovernamental. Todavia, Abrúcio e Soares (2001) afirmam que o número de alternativas de consorciamento é bem menor do que as necessidades de cooperação e coordenação da ação coletiva. Neste contexto, poucos casos de sucesso podem ser citados, como, por exemplo, o consórcio do grande ABC.

Esse consórcio surgiu, na década de 90, e envolvia municípios da região metropolitana de São Paulo. O fator de sucesso relacionado a esse consórcio público está no alto grau de associativismo e na grande propensão em discutir temas públicos (GOUVÊA, 2005). Abrúcio e Soares (2001) afirmam que o sucesso da associação do ABC vem dos padrões históricos dos municípios, como por exemplo, laços familiares e de amizade das populações e constante mobilidade de pessoas entre as cidades. Assim, o relativo sucesso do consórcio paulista deveria ser visto mais como exceção do que regra. Portanto, mesmo sendo um tema de grande relevância para a gestão das contas públicas brasileiras, o sucesso dos consórcios pode estar dissociado da regulamentação legal ou mesmo da vontade dos legisladores.

Nesse sentido, o assunto passou a ser abordado no contexto dos estudos federalistas e não associativistas. A cooperação intermunicipal pode ser considerada uma alternativa viável,

para o desenvolvimento e a execução de projetos e ações nos quais, por exemplo, os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2010).

Os estudos que abordam o federalismo destacam que o assunto ganhou grande importância, a partir da Constituição de 1988, em função da descentralização promovida por aquela Carta, e da elevação dos municípios ao status de entes federados, num desenho institucional inédito entre os países federativos. Todavia, ainda que o federalismo tenha ganhado proeminência, no debate nacional, a gestão municipal não recebeu grande destaque, pela literatura acadêmica, e os trabalhos que tratam da descentralização e do federalismo no Brasil possuíam a tendência de voltar sua atenção apenas para os dois níveis de governo analisados pela literatura internacional, isto é, governos central e subnacionais – entendidos como os governos estaduais (OLIVEIRA, 2008).

Ainda sob essa mesma visão, Arretche (1996) contextualiza o seu estudo ao afirmar que a descentralização não gera necessariamente mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Sob a perspectiva teórica, em que pese o tema consórcios públicos já ter sido tratado muito antes da Lei n.º 11.107/2005, uma vez que pessoas e entidades já se associavam antes da regulamentação, a pesquisa ora proposta pretende contribuir para o desenvolvimento do conhecimento científico e humano de forma a que a administração pública brasileira constitua arcabouço científico e técnico suficiente para verificar a influência da gestão associada na responsividade das políticas públicas aos anseios sociais. Dessa forma, a pesquisa não somente pretende replicar aspectos técnicos e científicos já desenvolvidos por outros pesquisadores, mas inovar, ao descrever e analisar a relação entre os consórcios e os indicadores fiscais.

O tema das formas de relacionamento intergovernamental e, mais especificamente, dos Consórcios Intermunicipais, é ainda pouco explorado pela ciência política. Por exemplo,

Oliveira (2008) contribuiu para a literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil, mediante o estudo de caso do Consórcio de Saúde do Alto Vale do Ribeira (Cisavar), chamado de Consórcio de Apiaí. Ainda que aquele estudo, sobre o consorciamento em saúde, seja relevante, permanecem as dificuldades para se aprofundar no tema, em função da falta de dados históricos no Brasil, em especial para os pequenos municípios, pois existe uma maior incidência de consórcios nesse segmento – o que dificulta a demonstração dos efeitos gerados nos municípios após a introdução dos consórcios.

Assim, a verificação de relações significativas entre consórcios públicos municipais e resultados fiscais utilizará informações secundárias dos bancos de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo.

1.4 PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa busca resposta à seguinte indagação: os consórcios municipais estão relacionados de modo positivo com melhorias fiscais para os municípios?

A Constituição Federal de 1988 gerou direitos para os cidadãos. Em contrapartida, criou obrigações para os entes estatais, em especial, os municípios, o que pode levar ao comprometimento da gestão das finanças públicas municipais. De um lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades restringem e condicionam a gestão municipal; de outro, a Lei 11.107/2005 fornece uma resposta institucional a tais restrições. Contudo, tendo em vista marcos institucionais de 2000, 2001 e 2005, cumpre averiguar se essa resposta foi condizente com a situação fiscal dos municípios.

Bercovici (2004) afirma que a redemocratização dos anos 1980, no Brasil, pela nova Constituição de 1988, reconheceu os municípios como integrantes da federação. Nunes e Nunes (2003) afirmam que, os diversos mecanismos de restrição orçamentária e fiscal –

implementados, na década de 1990, para conter a expansão do endividamento público brasileiro e seus reflexos na política fiscal – não foram suficientes para conter o desequilíbrio nas contas públicas, tendo em vista que a crise de endividamento, no Brasil, se estendeu a outras formas que não se caracterizam como empréstimos a bancos públicos, como: inscrição de restos a pagar sem o correspondente recurso financeiro; antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias não contabilizadas como contingências, isto é, riscos fiscais não contabilizados; renúncias de receitas e criação de despesas de duração continuada.

Assim, a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu regras de controle fiscal para conter os déficits públicos e o endividamento das unidades da federação (MACEDO; CORBARI, 2009). Essa Lei, não excepcionou limites e condições para os resultados fiscais compartilhados por meio dos consórcios públicos. Em outras palavras, ela deixou de incentivar a formação dos consórcios.

Desse modo, a Lei dos Consórcios promoveu uma síntese institucional para as dificuldades criadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A pesquisa relaciona, então, os resultados fiscais às experiências associativas, mediante a aferição da correspondência entre participação em consórcios públicos municipais e situação dos indicadores fiscais, antes da LRF, entre ela e a Lei dos Consórcios (Lei n. 11.107/2005) e após esta Lei.

Uma das dificuldades vivenciadas, pelos consórcios públicos, antes da Lei dos Consórcios, era o fato de que os signatários da entidade associativa não tinham garantias da sustentabilidade financeira da cooperação. A Lei, de 2005, consolidou os vínculos legais necessários para garantir continuidade do compromisso com o atendimento de necessidades e anseios sociais, por serviços públicos, como o protocolo de intenções e o contrato de rateio.

Assim, uma das justificações do projeto da Lei dos Consórcios foi a adequação da gestão municipal aos limites impostos aos indicadores fiscais, dadas as rígidas restrições legais, em relação à renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social,

dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar. (MACEDO; CORBARI, 2009).

1.5 HIPÓTESES

Assume-se como hipótese central (H0) que a participação em consórcios públicos municipais está associada a melhores indicadores fiscais, conforme a justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, PL nº 1.071/1999). A concepção original da atividade associativa regulada pela Lei 11.107/2005 volta-se para o atendimento das necessidades e demandas sociais e com abordagem teórica proveniente do federalismo fiscal e da associação cooperativa municipal. A hipótese pressupõe ainda a dependência da reflexão e da ação dos atores envolvidos em suas atividades.

Os consórcios constroem suas ações a partir de variáveis financeiras disponíveis, que, por consequência, interferem no entendimento reflexivo desses atores acerca dos objetivos a serem alcançados. Nossa hipótese central (H0) tem como núcleo de interpretação que: há uma propensão de que os consórcios públicos municipais sejam instrumentos de alcance de resultados fiscais melhores para os entes municipais. Assim, a fim de testar H0 será preciso testar também as seguintes hipóteses:

H1: há uma propensão a que os municípios que tenham maiores montantes da Dívida Consolidada Líquida participem de Consórcios Públicos;

H2: há uma propensão a que os municípios que possuam maiores valores de despesa com pessoal participem de Consórcios Públicos.

O desequilíbrio gerado, nas relações intergovernamentais, em especial pelo aumento das obrigações municipais, após o advento da CF 88, estimulou a busca por estruturas alternativas de solução de demandas, resultando em novas formas de promoção de políticas

públicas. No mesmo sentido, importa testar hipóteses subjacentes à H0, mas que ajudem a entender o fenômeno dos Consórcios Públicos intermunicipais no Brasil:

H3: existe propensão à concentração regional dos consórcios públicos em regiões menos desenvolvidas.

O formato do federalismo brasileiro, em especial pela sua dimensão continental, apresenta características regionais que podem incentivar a concentração de consórcios em regiões menos desenvolvidas.

H4: existe maior propensão de municípios menores participarem de Consórcios Públicos.

Conforme visto, 45% dos municípios brasileiros possuem população inferior a 50.000 habitantes. Assim, ao longo do seu desenvolvimento, os consórcios públicos municipais permitem resultados positivos não alcançados pela atuação municipal isolada. Por fim, como teste da influencia da Lei e Responsabilidade Fiscal e estatuto das Cidades e da Lei dos Consórcios Públicos sobre o associativismo brasileiro, serão verificadas:

H5: há uma propensão a que os consórcios públicos tenham maior incidência de fundação antes da LRF.

H6: há uma propensão a redução na criação dos consórcios públicos após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal;

H7: há uma propensão ao aumento dos Consórcios Públicos após a edição da Lei 11.107/2005.

1.6 OBJETIVOS

Esta pesquisa objetiva compreender e identificar se a participação em consórcios municipais, no modelo federalista brasileiro, está associada à melhoria dos indicadores fiscais

em prol dos entes municipais consorciados. Quanto à acessibilidade de referencial teórico, passados quase oito anos da formulação da Lei 11.107/2005, tem sido recorrente a análise de autores acerca do formato jurídico-constitucional e da aplicabilidade da lei, na realidade brasileira, assim como de suas potencialidades e limitações (STRELC, 2011).

Todavia, a Lei 11.107/2005, embora objeto de estudo de uma gama de especialistas, profissionais e acadêmicos, ainda não teve os seus resultados fiscais avaliados, em especial, a partir do ponto de vista dos dados divulgados, pelo ONCPF e pelo FINBRA, o que torna esse estudo inovador do ponto de vista acadêmico. Isso posto, o objetivo central desse trabalho desdobra-se em outros objetivos específicos, que se resumem no entendimento da maneira com que os consórcios públicos municipais têm atuado, a saber:

1. descrever quais são as características do federalismo fiscal e transbordamento que impactam a gestão dos consórcios públicos municipais;
2. descrever as concepções teóricas relacionadas aos consórcios públicos municipais antes e depois da Lei 11.107/2005;
3. descrever os marcos jurídicos relacionados aos consórcios públicos municipais, inclusive quanto à gestão fiscal responsável;
4. estabelecer um quadro descritivo da evolução dos consórcios públicos municipais brasileiros;
5. identificar se a participação dos entes municipais em consórcios públicos municipais representa aperfeiçoamento nos indicadores fiscais do ente consorciado, conforme indicadores relativos de dívida consolidada líquida - DCL e despesa de pessoal – DP, derivados da Lei de Responsabilidade Fiscal;
6. estabelecer quadro de referência para indicadores fiscais de desempenho dos consórcios públicos municipais;

7. e, por fim, estabelecer proposta de atualização das normas voltadas para os consórcios públicos municipais, inclusive ampliando a disponibilidade de dados abertos acerca desses entes.

Para tanto, seguem a fundamentação teórica, a metodologia, a descrição dos dados, as características dos consórcios municipais, a análise dos resultados e conclusão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta a relação dos entes municipais, no contexto da redemocratização do federalismo brasileiro, após a constituição de 1988, em especial, no cenário de crescimento do número e das responsabilidades dos entes municipais.

Com o incremento das obrigações de atendimento das demandas sociais, a arrecadação e as transferências de recursos financeiros tendem a não ser suficientes para atender a demanda da comunidade local. O fenômeno do transbordamento associa-se à carência de recursos disponíveis. Isso faz com que os entes municipais busquem soluções paliativas ancoradas na disponibilização dos entes vizinhos. Dessa forma, associar-se, evita a competição e une esforços em prol do cidadão, usuário final dos serviços públicos.

Os Consórcios Públicos marcam a gestão pública por facilitarem a implementação de políticas que já existiam antes da Lei dos Consórcios. Todavia, o cenário fiscal restritivo impôs aos entes municipais e aos consórcios públicos correspondentes, limitações e condicionantes de ordem orçamentária e financeira. O quadro foi posteriormente alterado com a regulamentação da Lei 11.107/2005, cujo conteúdo permitiu a retomada dessa forma de associativismo. Assim, esse capítulo dialogará com as demais partes da pesquisa, no intuito de elucidar como os principais conceitos relacionam-se com as inferências.

2.1 FEDERALISMO, MUNICIPALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Segundo Afonso e Serra (1999), as despesas dos governos subnacionais correspondem a 62% com servidores em atividade, 71% com outros custeios e 78% dos investimentos fixos. Ademais, os mesmos autores afirmam que, no Governo central predominam transferência a pessoas (basicamente benefícios previdenciários) e pagamento de juros da dívida pública, que respondem por mais de 90% dos gastos consolidados.

Oates (1999), em seu estudo sobre o federalismo fiscal, destaca que o governo central deve prover bens e serviços públicos para a população inteira do país. Os níveis descentralizados proveem bens e prestam serviços de maneira limitada à amplitude dos respectivos territórios. Ao adaptar as saídas de tais bens e serviços às preferências e circunstâncias específicas dos cidadãos, o fornecimento descentralizado aumenta o bem-estar econômico acima dos resultados dos níveis mais uniformes desses serviços em nível nacional.

Municipalizar é transferir a responsabilidade e os recursos necessários para que o entes subnacionais exerçam plenamente as funções de coordenação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria da implementação de políticas, que controlam recursos financeiros, ações e serviços prestados nos respectivos territórios. O princípio da descentralização político-administrativa executada por meio dos municípios foi definido, pela Constituição de 1988, preconizando a autonomia dos municípios e a localização de serviços na esfera municipal, próximos dos cidadãos e seus problemas. Para Alcântara (2011), o processo de descentralização não é automático e as previsões legais não são naturalmente transformadas em práticas sociais.

A importante descentralização fiscal, ocorrida a partir da década de 1980, tornou o Brasil uma das federações com maior autonomia orçamentária dos entes subnacionais. Esta mudança não foi acoitada a um projeto nacional, impôs constrangimentos à esfera federal, privilegiou fortemente a esfera municipal em detrimento da esfera estadual e se caracteriza por forte dependência dos municípios aos recursos transferidos da União (LIMA, 2007).

O Brasil apresenta grandes diversidades econômico-sociais, climáticas e culturais, que tornam a descentralização administrativa fundamental: ela possibilita que os municípios assumam a gestão da prestação de bens e serviços em seus territórios de acordo com as necessidades e características de suas populações. Importa destacar que a municipalização estimula a adoção de novas competências e capacidades político-institucionais.

No que concerne às relações intergovernamentais do Estado federativo, Abreu (1999) sinaliza para tendências que vêm reduzindo o processo de municipalização à

“prefeiturização”, ou seja, à mera transferência de atribuições somente no plano da administração. Corroborando esta percepção, Gonçalves (1998) e Azevedo (2001) destacam a distância entre as políticas executadas, pelos governos federal e estaduais, em relação aos Municípios. Muitas vezes, tais políticas desconsideram prioridades e especificidades locais, que acabam, também, por se limitarem às ações de cunho administrativo e político-institucional.

A ausência de recursos disponíveis gera aos entes subnacionais uma espécie de competição por recursos escassos. Pelletier, (2008) apud Gazzoli, (2012), ao realizar um estudo sobre as comunidades de práticas canadenses, destaca, que as implicações da dinâmica federal passam pelo campo político, social, e, principalmente, pelo econômico, pois a rivalidade existente gera competitividade e guerra fiscal, com o objetivo de atrair investidores. Conforme afirma a autora, constata-se que as relações entre as províncias e o governo federal têm sido politicamente tensas ao longo da história daquele país. Esta tensão estende-se ao campo econômico, com a disputa entre as províncias por verbas públicas e investimentos privados.

Sobre o processo de municipalização brasileiro, Cigolini (2012) estabelece uma discussão teórica acerca do significado político da municipalização. Para esse autor, o município é uma escala e um território político por excelência, sendo que “[...] é no conhecimento da dinâmica da ocupação do território, da organização das sociedades locais e dos seus interesses que as decisões políticas e os modos de organização do território do país, como resultados concretos dessas decisões, adquirem significado” (CASTRO, 2005, p.134, apud CIGOLINI, 2012).

Santos (2002) apud Cigolini (2012), ao refletir sobre a criação de estados e municípios, argumenta que, na atualidade, o exercício da cidadania e as condições para a acessibilidade política dependem da forma como se organizam as divisões territoriais.

2.2 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

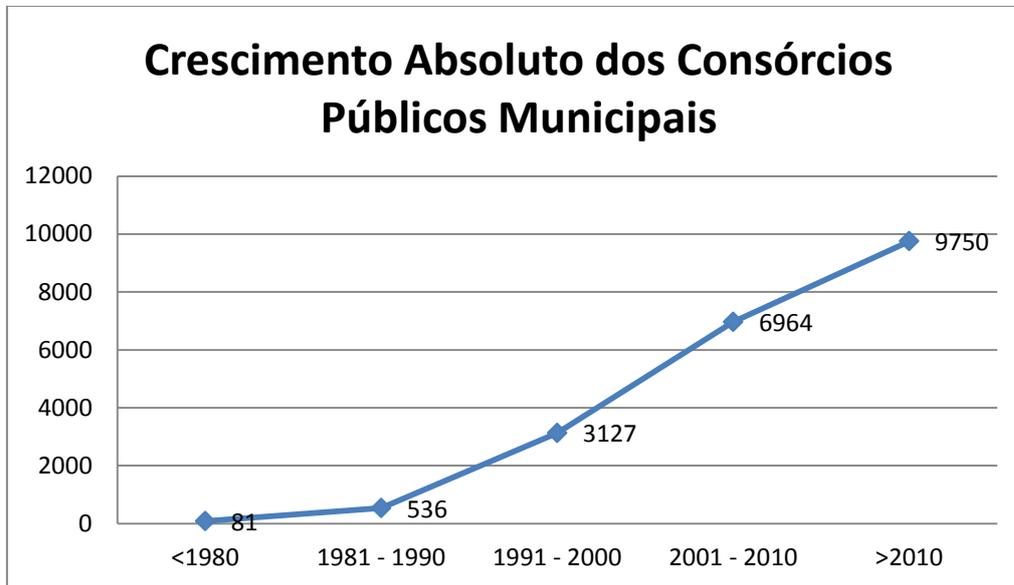
Os Governos locais têm promovido uma série de mudanças no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na gestão pública no país. Essas iniciativas mostram que há um processo de reconstrução do Estado brasileiro, em especial, das administrações locais, marcado pela presença de parcerias entre Estado e sociedade civil e internas ao próprio Estado, assim como pelo surgimento de novos arranjos institucionais.

Segundo Affonso (1996), a década de 1980, conhecida como “a década perdida”, precedeu a crise fiscal dos anos 90. Afirma Farah (2002) que, sob o impacto da crise fiscal, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Essa limitação introduziu na agenda pública preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como a qualidade dos serviços públicos.

A propósito, houve um crescimento vertiginoso no número relativo de consorciamentos municipais no Brasil. Tendo os anos 1970 como referência, percebe-se que o número de observações registradas pelo OBNCPPF subiu de 81 para 8.390 participações em consórcios ao longo de três décadas (9.750 observações quando somadas aos que não possuem o registro do ano de constituição ou início de funcionamento). Destaca-se que as observações ultrapassam o número de municípios, pois um município pode participar de mais de um consórcio.

GRÁFICO 5: Crescimento dos consórcios públicos municipais

(número de observações)



Fonte: OBNCF, 2013.

Farah (2002) explica que os municípios promovem ações integradas dirigidas a um mesmo público alvo. Os exemplos que a autora apresenta são: Programa Bolsa Familiar para a Educação, Bolsa-escola; Programa de Saúde Global, de Joáima, em Minas Gerais e o Programa Lixo que não é Lixo (Câmbio Verde), de Curitiba.

Um segundo aspecto relacionado à implementação de mudanças é o estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. Como exemplo desse aspecto, Farah (2002) apresenta: o Programa Portosol, desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre; a Câmara do Grande ABC, iniciativa de prefeituras da região da Grande São Paulo, que procura formular e implementar de forma colegiada um plano de desenvolvimento sustentável regional, envolvendo, entre seus participantes, além de sete municípios da região, representantes da esfera estadual; o Programa Médico de Família, do

Sistema Único de Saúde (SUS), que substituiu o modelo de saúde de caráter assistencial vigente no país.

Como exemplo de articulação, entre governos de diferentes municípios, já são várias as experiências nacionais do tipo consórcio intermunicipal, em que vários municípios se reúnem em torno de objetivos comuns, procurando formular, conjuntamente, planos para enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado. Vale citar: o Consórcio Intermunicipal da Microrregião de Penápolis, no estado de São Paulo, constituído, em 1987; o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e o Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense, voltado para a superação de problemas ambientais.

Farah (2002, p. 136) afirma que a perspectiva de novos arranjos institucionais tem apresentado a possibilidade de geração de melhorias nos resultados governamentais:

A articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo assinala a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental, distinto do que vinha caracterizando as políticas sociais no país — marcado ora pelo clientelismo, ora pelo predomínio da atribuição aos municípios da função de meros executores, sem voz, de políticas federais. Neste novo vínculo — de parceria — há uma co-responsabilização pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas.

Dessa forma, na adoção dos novos arranjos institucionais apresentados, a parceria com os cidadãos e com o setor privado é crucial. O rompimento das fronteiras, físicas, políticas e financeiras estimula que todos os entes governamentais sejam percebidos e se percebam como corresponsáveis pela execução das políticas públicas.

Segundo Sessa, Moretto, Rodrigues e Guilhoto (2006), o efeito gerado pelo aumento da produção, em determinada região, influenciando a produção de outras localidades, é denominado transbordamento. Assim, a análise do desenvolvimento regional e da implementação de políticas públicas passa pela verificação da existência de mecanismos de

transbordamento, inclusive quanto aos seus efeitos na sociedade. O transbordamento, no que se refere à gestão de serviços públicos, ocorre nos sistemas cooperados.

As políticas fiscais restritivas ou expansionistas orientadas à estabilização, quando adotadas isoladamente pelos governos subnacionais, acabam parcialmente anuladas pelos efeitos de transbordamento, decorrentes da ampla mobilidade de fatores entre jurisdições de um mesmo Estado federativo. (SILVA, 2005)

Musgrave e Musgrave (1980, p. 541) apud Silva (2005) afirmam que as ações de política fiscal de natureza expansionista tendem a perder eficiência e eficácia. Devido aos transbordamentos comerciais, os aumentos dos gastos locais seriam parcialmente transferidos para outras jurisdições via compra de mercadorias e serviços. As ações restritivas tenderiam a reduzir a demanda e a pressionar os preços para baixo, o que gera incentivos sobre demandas oriundas de outras comunidades fiscais do mesmo universo federativo. Nos dois casos, os esforços desenvolvidos unilateralmente por uma unidade federativa seriam parcialmente neutralizados, gerando ineficiências econômicas.

Marshall (1920) apud Martins (2009), ao propor metodologia para desenvolvimento do turismo regional, pela abordagem de aglomerados produtivos, afirma que os grandes aglomerados produtivos, ou ações cooperadas, apresentam vantagens como: produção em maior escala; economia de habilidades; a possibilidade de compra em grande quantidade e, conseqüentemente, melhor negociação de preços; gastos menores com fretes; oferta de preço mais acessível aos clientes.

Segundo Niyama *et al* (2005, p. 15) a ideia do consórcio nasce do cooperativismo, pois, por meio dele, procuram-se somar esforços individuais para que todos possam se beneficiar da força do grupo. Em que pese existirem iniciativas cooperativas em toda a história brasileira, para Niyama *et al* (2005, p. 21) as operações com os consórcios surgem, no

início dos anos 60, em decorrência do baixo nível de financiamentos, para aquisição de bens, aliadas à necessidade de indústrias venderem suas produções.

Essas operações envolvem entes públicos, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na forma de consórcios públicos, que se submetem a regras e princípios específicos. A Presidência da República, afirma que consórcios públicos “são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área” (Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/ConsortoriosPublicos%22>. Acesso em: 19 jul. 2014).

Assim, os consórcios podem promover o desenvolvimento, pelo gerenciamento e tratamento do lixo, da água e do esgoto, ou mesmo, optar por construir novos hospitais e escolas. Importa descrever que, entre as regiões ou entre os entes da federação, circulam pessoas e fatores de produção. Assim, podem ser encontradas pessoas que, não satisfazendo as suas necessidades na sua jurisdição, procurarão satisfazê-la nos entes vizinhos mais próximos. Isso gera um excesso de atendimentos e gastos para aquele que recebe os demandantes e uma aparente economia ao que não os atende: isso é o transbordamento.

Oliveira (2008) em seu estudo sobre federalismo e relações intergovernamentais, no Brasil, mediante o estudo de caso do Consórcio de Saúde do Alto Vale do Ribeira (Cisavar), chamado de Consórcio de Apiaí, concluiu que, no provimento dos serviços de saúde da região o principal ganho gerado pela introdução do consórcio não foi a ampliação da oferta de atendimentos especializados, pelo melhor aproveitamento dos serviços já existentes (diminuição da ociosidade do hospital-sede), mas a diminuição do comportamento oportunista por parte dos municípios vizinhos, menores e com menos serviços disponíveis, que passaram a contribuir com recursos financeiros para o hospital ao qual já encaminhavam pacientes, mas não recursos. Também destacou que houve um aumento do poder de barganha dos municípios

envolvidos, junto ao governo estadual, levando à região recursos que dificilmente seriam obtidos, caso solicitados sem o respaldo do consórcio.

Dessa forma, a gestão cooperada dos governos subnacionais, quando não leva em consideração o transbordamento, pode gerar consequências negativas diretas, sobre o esforço de estabilização orçamentária e eficiência social, pois, em ambiente de escassez de recursos, a forma como se movimentam os fatores de produção pode mitigar riscos de interrupção nas esferas de governo associadas. No setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem ao insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras (GUIMARÃES, 2002).

Entre os paradigmas estabelecidos pelo novo gerencialismo brasileiro, o ajuste das contas públicas necessita compatibilizar a atuação do gestor público com o equilíbrio e sustentabilidade fiscal. Nesse sentido, Paula (2005) afirma que reformar o aparelho do Estado é garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas e tornar mais sustentáveis e menos predatórias as atividades de Estado. Dessa forma, Cardoso (1995) afirma que a reforma do aparelho do Estado passa pela necessária reforma fiscal.

2.3 GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

A boa gestão fiscal é tida como condição básica para que o Estado estabeleça fundamentos macroeconômicos saudáveis e, assim, consiga favorecer a obtenção de um crescimento econômico sustentável (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2004). Entre os controles estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estão os limites estabelecidos sobre a despesa com pessoal, as operações de crédito e a dívida pública. Segundo o art.18 da LRF, os gastos de despesa com pessoal são identificados pelos valores aplicados com os servidores ativos, inativos e pensionistas de cada ente da federação, inclusive relativos aos encargos

sociais. Para se estabelecer o montante máximo das despesas dessa natureza, o art. 19 da Lei Complementar determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- 50% da RCL para a União; e
- 60% da RCL para Estados e Municípios.

Já o art. 29 define quais são os pressupostos básicos para a definição das operações de crédito, além dos da Dívida Consolidada.

Contudo, a LRF não previu a figura do consórcio público, em que pese haver mencionado as autarquias e fundações.

Segundo Giubert (2005), no Brasil, o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas são uma preocupação de longa data e estão presentes em todos os níveis de Governo. A forte dependência de recursos advindos de transferências, especialmente no caso dos Municípios, e o sistema político adotado, que acarreta a necessidade de coalizões, para se obter maiorias para governar, explicam esse quadro.

A situação mais crítica relacionada ao endividamento ocorreu, no final da década passada, quando os Estados, em situação de quase falência, devido à enorme dívida acumulada, recorreram ao Governo Federal e renegociaram suas dívidas. As necessidades de se controlar de modo mais estreito o gasto público e evitar novos episódios dessa magnitude foram percebidas pelos administradores públicos e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal se tornou o principal instrumento de fomento da eficiência e da economicidade públicas que a sociedade dispõe para a redução de custos e ganhos de escala.

Ainda sob as lentes da gestão fiscal responsável, o controle de endividamento, em países organizados em Federação, é mais difícil tendo em vista que, para compensar o aumento dos gastos dos governos subnacionais, faz-se necessária a redução das despesas da União (MACEDO; CORBARI, 2009) e vice-versa. Assim, dada a sua autonomia, estabelecer

limites à gestão dos entes subnacionais deve acontecer por meio da criação de obrigações constitucionais e legais.

O estabelecimento de referenciais legais sólidos, sobre federalismo fiscal, amplia o bem-estar social (TIEBOUT (1956), MUSGRAVE (1959) e OATES (1972), apud MACEDO; CORBARI (2009). Contudo, a descentralização envolve uma série de dificuldades, dentre elas o *flypaper effect*², resultante do efeito da expansão maior, sobre as despesas dos entes receptores, das transferências intergovernamentais do que o aumento equivalente na renda de seus contribuintes.

Assim percebe-se que, uma vez descentralizado o serviço público, consecutivamente, são também descentralizadas as dificuldades resultantes da expansão das despesas públicas. Dessa forma, uma regra de responsabilidade fiscal vem ao encontro da necessidade de se ajustar o equilíbrio entre as receitas e despesas, sob a ótica municipal, de forma a resguardar o alcance dos objetivos sociais.

2.4 REGULAÇÃO JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Spink, Teixeira e Clemente (2009) vislumbram nos consórcios um arranjo de caráter voluntário, entre os entes participantes, tomando como unidade de análise o comportamento dos atores. Dessa forma, os consórcios firmaram-se como instrumentos de colaboração estratégicos, uma vez que, por partirem, em sua maioria, da iniciativa dos municípios, garantem sua autonomia,

[...] viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação dos problemas locais; possibilitando ganhos de escala e de produção; a racionalização no uso de

² *flypaper effect* - Efeito diferencial conhecido na literatura do federalismo fiscal em que as transferências intergovernamentais possuem um efeito mais expansivo sobre as despesas das jurisdições receptoras de tais transferências do que aumentos equivalentes na renda dos seus contribuintes (COSSIO, 2002).

recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa [...]; o aumento da capacidade de cooperação técnica e a implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas (CRUZ, 2002, apud STRELEC 2011).

O pressuposto básico para a ocorrência dos consórcios é a existência de cooperação entre os entes e benefícios para a sociedade. Os consórcios entre os municípios colocam em prática o planejamento integrado, otimizam o uso da área, aumentam a escala para a prestação de serviços que demandam valores elevados de investimento, adotam novas tecnologias, obtém maior capacidade na implementação de políticas públicas e também maior eficiência no uso dos recursos públicos. (MOISÉS, 2001; VAZ, 1997 apud STRELEC, 2011).

Em estudo sobre a gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo, Machado (2008) afirma que existem proposições dirigidas a solucionar problemas de distribuição da autoridade decisória, no desenho e na implementação de políticas públicas, em sistemas federativos. A implementação das políticas públicas exige a formulação de alternativas, para coordenação entre entes governamentais, sempre que esta é requerida para a realização de determinados fins decorrentes de escolhas públicas. A qualidade das informações sobre consórcios públicos, por consequência, afeta diretamente as barganhas horizontais e verticais.

Vale ressaltar a identificação de condicionantes advindos dos sistemas federativos de governo ao potencial inovador de políticas públicas de caráter nacional. Em geral, federações tendem a refrear o ímpeto inovador de projetos nacionais, o que dispersa o exercício da autoridade governamental e confere maior autonomia à esfera subnacional. Elas ampliam, assim, o poder de veto das minorias (Lijphart, 2003; Tsebelis, 2002; Persson, Roland e Tabellini, 1997 apud Machado, 2008).

Tsebelis (2002) apud Machado (2008) enfatizou a atuação dos entes federados nessa esfera como *veto players*³ institucionalizados, o que eleva o potencial de conservação do

³ Um veto player é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política (TSEBELIS, 1997).

status quo e, conseqüentemente, de perpetuação de estados sub ótimos. Dessa forma, dotados de autonomia político-administrativa, governos subnacionais, representando interesses minoritários, no plano nacional, poderiam se omitir, na condução de políticas cujos resultados dependam de sua cooperação ou, ainda, atuar em sentido contrário a fim de neutralizá-las.

No entanto, além de constatar o potencial de veto dos entes subnacionais, é também possível ampliar esse enquadramento, tratando resultados de políticas públicas, nas Federações, em termos da consistência entre escolhas oriundas das diferentes esferas de governo (ARRETCHE, 2004; ABRÚCIO, 2007). Nesse caso, mais do que constatar condicionantes impostos por uma forma de organização do Estado, trata-se de focar as maneiras pelas quais eles são contornados, na implementação de políticas públicas, o que envolve tratar questões como superposição de responsabilidades, conflito de competências ou competição intergovernamental entre entes federados.

Portanto, para se estabelecer uma convergência das decisões governamentais, em busca de resultados satisfatórios das políticas públicas, deve-se caminhar no sentido de promover cooperações entre entes, realizando fins compartilhados, como é o caso do consórcio público intermunicipal.

As experiências inaugurais de consórcios abriram o caminho para novos arranjos institucionais, rompendo com “o modelo centrado em instituições ou agências isoladas, cuja relação com outras agências tendia a se caracterizar pela subordinação (com instituições de níveis mais abrangentes de governo) ou pela disputa por espaços junto a clientelas (instituições de mesmo nível de governo)” (FARAH, 2002, p. 136).

Se a importância atribuída aos consórcios intermunicipais refere-se a sua capacidade de ampliar as potencialidades dos municípios e sua comunhão de interesses de maneira voluntária, suas limitações estão diretamente ligadas à ausência de um ambiente favorável à criação de políticas públicas mais amplas, capazes de atender às demandas metropolitanas,

sendo tais limitações, muitas vezes, maiores do que os limites de atuação dos consórcios intermunicipais (MEDAUAR, 2006).

Nesse sentido, segundo Strelec (2011), a Lei nº 11.107/2005 intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, de forma a pôr fim à fragilidade institucional existente. Ressaltou que a lei possibilitou a sua constituição, como pessoas jurídicas, na figura de um consórcio de direito público ou de direito privado, de forma a garantir, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os participantes e permitir o envolvimento dos três níveis de governo da Federação.

Importa ainda destacar que a lei é resultado de um contínuo processo de articulação em prol de sua regulamentação. A primeira Lei dos Consórcios Públicos representou a tentativa de aprimoramento do modelo de federalismo “cooperativo” no Brasil. Fato é que a Lei dos consórcios veio ao encontro da necessidade de se regulamentar o processo de descentralização fiscal no país, permitindo entre outras, que a execução das políticas públicas se aproximasse do cidadão, visto sob a perspectiva de clientela da administração pública. Todavia, a regulamentação veio muito depois da existência do associativismo no Brasil.

2.4.1 Contexto Anterior à Lei 11.107/2005

Em 1891, a Constituição do Estado de São Paulo consagrava a realização dos Consórcios Públicos.

Art. 56. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem (DIAS, 2006, apud STRELEC, 2011, p. 48).

A Constituição Federal de 1937 contemplou esse mesmo modelo de arranjo, em que municípios da mesma região poderiam reunir-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. A primeira experiência de arranjo constituído por mais de um

ente federativo surge, em 1961, com a primeira autarquia interfederativa, sob personalidade jurídica de direito público, no contexto das discussões sobre planejamento regional e desenvolvimento no período pós-Constituição de 1946. Formado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, ainda em funcionamento, é uma instituição financeira pública de fomento à Região Sul do país (DIAS, 2006 apud, STRELEC, 2011).

Nesse período, os consórcios estavam configurados como acordos de colaboração ou ajustamento de convênios, conforme apontava a Carta de 1967, no que se refere a tais medidas coletivas entre os municípios,

Art.16 Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo da aprovação das respectivas Câmaras Municipais (BRASIL, 1967, art.16, parágrafo 4).

Antes da Lei 11.107/2005, em termos jurídicos, os consórcios ainda eram considerados apenas pactos de colaboração, sem previsão de vínculos de permanência ou cumprimento de obrigações, em razão do regime político altamente centralizador, viabilizando ações para os problemas locais de maneira mais simples e desburocratizada, como observou Caldas (2007) apud Strelec (2011).

A permanência espontânea dos municípios nos consórcios era suscetível à vontade política individual e constituía-se, de certa forma, num entrave à sustentabilidade das ações empreendidas. Isso acontecia porque a permanência dos municípios nos consórcios dependia do caráter voluntário de associação e da vontade do prefeito de manter tais vínculos, em detrimento dos interesses compartilhados com os demais municípios.

Essa vontade política inclusive poderia interferir, negativamente, de duas maneiras: primeiro, com o não cumprimento das contribuições mensais, colocando em risco as obrigações financeiras assumidas pelo consórcio para a prestação de serviços de interesse

comum; segundo, pela própria insegurança da manutenção do consórcio, enquanto organização, pois a cada nova gestão municipal os prefeitos deveriam repactuar a manutenção dos vínculos assumidos pela gestão anterior.

Ainda que a constituição de um consórcio esteja ligada à prestação de um serviço público essencial ao bem-estar da população, a qualquer momento um prefeito poderia desistir de participar. Não havendo obrigações e responsabilidades para a constituição dos consórcios, sua manutenção estava sempre limitada aos interesses dos prefeitos, constituindo-se, assim, como destacado no parágrafo anterior, como um obstáculo à execução e planejamento de ações de longo prazo (STRELEC, 2011).

Se o caráter voluntário assumido pelos consórcios apresenta-se como uma limitação a essas próprias entidades, a mesma característica foi o princípio norteador da constituição de arranjos cooperados e o mote para o estabelecimento de ações dessa natureza, em contexto de ausência de mecanismos legais para modelos alternativos de pactuação entre os municípios.

A gestão dos consórcios públicos na década de 1990 vem das experiências de se institucionalizar a gestão participativa do Sistema Único de Saúde - SUS. Nesse sentido a Lei Orgânica do SUS estabelece que,

Art.10 Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.
§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sob sua observância. (BRASIL, 1990)

Ampliando o leque de políticas públicas setoriais, na década de 1990, houve o crescimento dos consórcios intermunicipais para proteção ambiental, especialmente aqueles voltados à preservação, conservação e recuperação dos recursos hídricos. Também nessa época surgiram formas de cooperação intermunicipal envolvendo outros atores, além dos municípios, como a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC.

As experiências de consórcios intermunicipais no estado de Minas Gerais estiveram ligadas ao empenho direto de Rafael Guerra, diretor da Faculdade de Ciências Médicas, que os vislumbrou uma alternativa tanto para garantir residência médica aos alunos da faculdade quanto como mecanismo de envolvimento dos municípios na melhoria conjunta dos hospitais. Com o reconhecimento positivo da imprensa, em relação às experiências dos consórcios, Rafael Guerra, que antes já havia disputado cargos eletivos, foi convidado pelo governador eleito para assumir a pasta da Saúde, o que culminou com a inclusão dos consórcios na agenda do governo do estado de Minas Gerais (CALDAS, 2007 apud STRELEC, 2011).

Diante da inclusão da temática associação pública, na agenda pública, ficou mais nítida a necessidade de aperfeiçoamento e regulamentação das experiências já existentes, que, em 1994, já totalizavam 1.740 municípios consorciados. Strelec (2011) afirma o interesse federal na matéria, capitaneado por um grupo de deputados federais – entre eles Celso Daniel, ex-prefeito de Santo André e principal líder das atividades ligadas ao Consórcio do ABC, e do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Assim, em 23 de agosto de 1995, o Poder Executivo federal apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que, entre outras indicações, sugeriu a modificação do capítulo “Administração Pública” e de disposições constitucionais gerais, sob o argumento de que a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da população por serviços públicos de qualidade dependeriam do aumento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas públicas pelo estado. Nesse sentido, as modificações propostas contribuiriam para a implantação de “novos formatos organizacionais e institucionais necessários a essa recuperação [...] e a viabilização do federalismo administrativo” (BRASIL, 1995, p. 149-154).

Fato é que o projeto de alteração constitucional veio ao encontro da necessidade de se regulamentar o processo de descentralização fiscal, no País, permitindo entre outras, que a execução das políticas públicas se aproximasse do cidadão, visto sob a perspectiva de clientela da administração pública.

A proposta inicial da inclusão do artigo 247 foi suprimida, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados - CCJ, por entender desnecessária a inclusão de regras de pactuação entre os entes federados. Para o relator da comissão, a questão envolvida na proposta estava no campo administrativo e não constitucional, uma vez que os entes federados podem livremente obrigar-se, efetuar contratos e estabelecer consórcios e autogerir suas atividades, tomando as decisões que são mais apropriadas à realização de suas finalidades institucionais (DIAS, 2006 apud STRELEC, 2011).

O impasse, na CCJ da Câmara dos Deputados, resultou na instalação de uma comissão especial para analisar o projeto. A apreciação do projeto restabeleceu o status constitucional dos modelos de associação pública, dando origem ao texto atual do artigo 241 da Constituição Federal de 1988.

Artigo 241 A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988)

Como resultado da reforma administrativa, em 1998, promulgada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, constitucionalizou-se a instituição dos consórcios públicos no Brasil. No entanto, a regulamentação infraconstitucional, pela União, estava em aberto, inclusive quanto aos consórcios já estabelecidos.

Em 2003, o Poder Executivo federal buscou atender às demandas pela regulamentação do artigo 241 da Constituição Federal. O principal documento reivindicatório

dessa regulamentação foi a Carta do ABC, um documento assinado pelos prefeitos das sete cidades integrantes do Consórcio do Grande ABC. Por ela, ficou demonstrado o interesse social e, pela exposição dos motivos apresentada no projeto de lei que regulamenta a Emenda Constitucional, restou caracterizada a importância nacional do tema.

Uma [...] preocupação, apresentada ao Governo Federal pelas entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo do ano de 2003, diz respeito à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam. Segundo os prefeitos, é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita ter segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo. (DIAS, 2006, apud, STRELEC, 2011)

Submetido ao Congresso Nacional, em 30 de junho de 2004, quase cinco anos após a promulgação da EC 19, o Projeto de Lei nº 3.884 foi alvo de intenso debate, alicerçado em dois campos de resistência: jurídico e político.

Como fruto do debate, houve a decisão de considerar inconstitucional e submeter a arquivamento o Projeto de Lei nº 3.884, por entender que os consórcios estariam enquadrados na figura de uma nova entidade federativa, contrariando cláusulas pétreas. Assim, mesmo ante o clima político desfavorável para a discussão da matéria, tendo como resultado o arquivamento do Projeto de Lei nº 3.884/2004, houve o aproveitamento de seus conceitos principais em um projeto em andamento, desde 1999, de autoria do deputado federal Rafael Guerra, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal.

Essa remodelagem combinou os elementos do Projeto de Lei nº 3.884/2004 com os do Projeto de Lei nº 1.071/1999, reafirmando o papel do associativismo para o contexto federalista brasileiro. Portanto, após discussões, emendas e aprovação, o Projeto de Lei nº 1.071/1999 deu origem ao texto da Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos. Para justificar a proposta, o autor do projeto ressaltou a importância da participação em consórcios públicos para eficiência fiscal dos entes participantes.

“O projeto de lei que ora submetemos à apreciação dos ilustres Pares visa a regulamentar os consórcios administrativos, em atendimento ao disposto no art. 241 da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, que implementou a Reforma Administrativa. De acordo com o novo mandamento constitucional. União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. A Reforma Administrativa veio, assim, preencher a lacuna deixada pelo Constituinte de 88, omisso quanto à formação dos consórcios públicos.

(...)

Entendidos como forma de **racionalizar** investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma **escala de produção** de serviços, evitando duplicação e desperdício, os consórcios públicos **melhoram substancialmente a capacidade resolutive** de seus partícipes.

Assim é que, somente em Minas Gerais, existem hoje setenta consórcios de saúde em funcionamento, reunindo mais de oitocentos municípios. **A experiência é tão exitosa** que já vem sendo adotada em dezesseis estados brasileiros, além de ter sido incluída, pelo Ministério da Saúde, como proposta prioritária para organização microrregional dos atendimentos de média e alta complexidade.

Destarte, para que haja uma uniformização normativa na implantação e no funcionamento dos consórcios, dirimindo dúvidas por vezes existentes entre os entes federados quando da formação de um consórcio, a presente proposição, **mais do que oportuna é necessária** para a expansão do programa de consórcios públicos” (BRASIL, 1999) Grifos nossos.

O Relator, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentou parecer favorável, aprovado pelo plenário da comissão, destacando:

“Como estabelece o já citado art. 241 da Constituição Federal, matéria deste teor deverá ser tratada no âmbito da lei federal, estadual ou municipal que autorizará, em cada caso específico, a transferência para o consórcio de pessoal, bens e encargos necessários à gestão associada de determinado serviço público, visando à continuidade de sua prestação por meio do consórcio público, em melhores condições de **economicidade e eficiência**, bem como de maior **eficácia** na obtenção de resultados **sociais e econômicos**” (BRASIL, 1999) Grifo nosso.

2.4.2 Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007

Como apontado anteriormente, na intenção de regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, de 1988, em abril de 2005, promulgou-se a Lei nº 11.107, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (BRASIL, 2005). A regulamentação federal da lei ocorreu, pelo Decreto nº 6.017/2007, que incorporou os conceitos e as definições necessárias para a clareza e interpretação da lei e da própria atuação dos consórcios públicos. Segundo Strelec (2011), existe uma capacidade

inesgotável de atuação baseada nas necessidades locais de cada região ou dos municípios que compõem o consórcio, da capacidade financeira do próprio consórcio e também de sua capacidade de criar novas alternativas de gestão.

Assim, os consórcios são vistos como instrumento canalizador de ganhos, para a provisão de serviços públicos de interesse comum e que, o interesse coletivo, estabelece, por meio da redemocratização, um novo modelo de gestão cooperada pública, ajustando os arranjos institucionais públicos à finalidade social.

Portanto, a necessidade de adaptação às novas demandas sociais, que reclamam pela republicanização da esfera pública e por uma nova postura da administração pública, voltada para a prestação de serviços públicos cada vez mais efetivos, eficazes e eficientes, sustenta uma nítida transformação do contexto federativo brasileiro e dos mecanismos de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, em busca do atendimento às novas demandas da sociedade, e uma melhor coordenação administrativa. (STRELEC, 2011)

A regulamentação dos Consórcios Públicos estabeleceu a possibilidade de que as associações públicas se vinculem por meio de diferentes naturezas jurídicas. Todavia, em qualquer dos casos, os consórcios se submetem aos controles e limitações das regras fiscais estabelecidas. Vale destacar que essas formas associativas foram estabelecidas, a partir do ano de 2005. Assim, podem existir consórcios em outras formas jurídicas, inclusive anteriores à edição da respectiva regulamentação.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

3 METODOLOGIA

A parte metodológica apresenta as premissas do modelo Multinomial Logit e como esse modelo econométrico aplicado a dados categóricos dialogará com os dados obtidos do FINBRA e do ONCPF. Para tanto, serão descritas as variáveis envolvidas, qual o tratamento aplicado aos dados e os resultados esperados.

3.1 MODELO MULTINOMIAL

Para analisar o relacionamento entre os Consórcios Públicos Municipais Brasileiros e os indicadores fiscais, o procedimento escolhido foi o uso do modelo logit multinomial - mlogit. De acordo com Hoffman & Ducan (1988), quando existem problemas envolvendo escolhas com três ou mais categorias, o modelo logit multinomial é o mais utilizado.

A escolha do modelo multinomial logit decorre do fato de que o que se pretende explicar, consórcios públicos por área temática, ser uma variável qualitativa (categórica) por natureza, que precisa ser representada por uma variável nominal (não-ordenada) com mais de duas categorias. O modelo multinomial é usado para analisar a escolha de um indivíduo em uma coletânea de alternativas, com foco exclusivo nas características de quem escolhe – que geralmente é estimado pelo modelo multinomial logit.

Evidentemente, embora esse modelo seja um dos mais utilizados, quando a variável resposta assume mais de duas categorias, o modelo constitui uma simplificação do complexo comportamento dos consórcios públicos municipais. Essa simplificação permite melhor compreensão do comportamento de vários fatores, simultaneamente, percebendo, assim, o efeito de cada variável individualmente, retirando o efeito das outras.

Segundo Long e Freese (2006, p. 224), o modelo logit multinomial pode ser pensado como uma estimativa simultânea de logits binários para todas as comparações entre as

variáveis dependentes. Dessa forma, a variável dependente representa um conjunto limitado de elementos que não podem ser significativamente ordenados, assim como as variáveis independentes, também conhecidas como explicativas, são utilizadas para prever a variável dependente. É possível concluir que o modelo logit multinomial é uma solução específica para o problema de classificação, ao assumir que uma combinação linear das características observadas e alguns parâmetros específicos do problema podem ser utilizados para determinar a probabilidade de cada resultado particular da variável dependente.

O modelo, dessa forma, assume que os dados são específicos para cada caso; isto é, cada variável independente tem um valor único para cada caso. Cameron e Trivedi (2009, p.484) destacam que o modelo multinomial pode ser usado quando todos os regressores são especificados. Assim, o modelo logit multinomial especifica a seguinte equação:

$$P_{ij} = \frac{\exp(x'_i \beta_j)}{\sum_{l=1}^m \exp(x'_i \beta_l)}, \quad j = 1, \dots, m$$

Em que x_i são os regressores especificados e $0 < P_{ij} < 1$ e $\sum_{j=1}^m P_{ij} = 1$.

Para garantir a identificação do modelo, β_j é fixada em zero por uma das categorias e os coeficientes são então interpretados em relação à categoria, assim chamada de categoria base. No STATA, o comando `mlogit`, responsável por executar o modelo logit multinomial, possui o seguinte resumo:

```
mlogit depvar [indepvars] [if] [in] [weight] [, options]
```

As `[depvars]`, variáveis dependentes, e as `[indepvars]`, variáveis independentes, são os regressores para o caso específico e o padrão é automaticamente incluindo e interceptado. Os `baseoutcome` (#) especificam o valor do `depvar` para ser utilizado como categoria de base, substituindo o padrão Stata de definir a categoria mais frequente como base. Outras opções incluem `rrr` para reportar coeficientes exponenciais (e^β em vez de β) e a robustez do modelo.

O comando `mlogit` exige que os dados estejam ordenados com uma observação por indivíduo. Assim, para executar a regressão é preciso selecionar qual será a categoria base (CAMERON e TRIVEDI, 2009, p.485). Dessa forma, os atributos dos municípios consorciados pelos temas mais representativos – saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos, Consads e outros temas, pois trabalhar pulverizadamente diminuiria a significância da probabilidade – foram comparadas com a categoria base, isto é, os atributos dos municípios não consorciados. Assim, os resultados das regressões evidenciam as chances relativas de escolha de consorciamento, por tema, em face da situação fiscal e da população.

3.2 COEFICIENTE DE INTERPRETAÇÃO

Os coeficientes em um modelo multinomial podem ser interpretados da mesma forma que os parâmetros do modelo logit binário sendo que a comparação acontece a partir da categoria básica (CAMERON e TRIVEDI, 2009, p. 486). A equação abaixo mostra o modelo multinomial logit simplificado, pois a primeira categoria será a categoria base.

$$\Pr(y_i = j | y_i = j \text{ ou } 1) = \frac{P_r(y_i = j)}{P_r(y_i = j) + P_r(y_i = 1)} = \frac{\exp(x'_i \beta_j)}{1 + \exp(x'_i \beta_j)}$$

Assim, o ângulo β_j pode ser visto como um parâmetro do modelo logit binário entre a alternativa j e alternativa 1 . Portanto, um coeficiente positivo para o `mlogit` significa a preferência de escolher a alternativa j em relação à alternativa 1 . Entretanto, importa observar que esta interpretação variará com a categoria básica.

Esse processo pode ajudar no desenvolvimento da pesquisa, ao transformar razões de probabilidade ou de risco como nos modelos logit's binários em chances relativas. O modelo multinomial ideal estabelecerá as previsões perfeitamente (CAMERON e TRIVEDI, 2009, p. 486). A característica do modelo logit multinomial é o processo de determinação (formação) dos pesos ótimos / coeficientes e a maneira que a pontuação é interpretada. Assim, o objetivo

da regressão logística multinomial é construir um modelo que explicita a relação entre as variáveis explicativas e os resultados, de modo que o resultado de uma nova "experiência" possa ser corretamente previsto para um novo ponto de dados. Dessa forma, o modelo revela o peso relativo das diferentes variáveis explicativas sobre o resultado encontrado.

Como em outras formas de regressão linear, regressão logística multinomial usa uma função de previsão linear $f(k, i)$ para estimar a probabilidade de que a observação i tenha como resultado k , da seguinte forma:

$$f(k, i) = \beta_{0,k} + \beta_{1,k}x_{1,i} + \beta_{2,k}x_{2,i} + \dots + \beta_{M,k}x_{M,i},$$

em que $\beta_{m,k}$ representa um coeficiente de regressão associado à variável explicativa M ésima e aos resultados K ésima. Os coeficientes de regressão e variáveis explicativas são normalmente agrupados em vetores de tamanho $M + 1$, de modo que a função de previsão possa ser escrita de forma mais compacta:

$$f(k, i) = \beta_k \cdot \mathbf{x}_i,$$

em que β_k é o conjunto de coeficientes de regressão associados resultado k , e \mathbf{x}_i (um vetor linha) é o conjunto de variáveis explicativas associadas à observação i .

Long e Freese (2006, p. 227) destacam que formalmente, o modelo multinomial logit pode ser escrito pela seguinte estrutura matemática:

$$\ln \Omega_{(m|b)}(x) = \ln \frac{\Pr(y = m|x)}{\Pr(y = b|x)} = x\beta_{m/b} \text{ para } m = 1 \text{ a } J$$

Em que b é a categoria básica que também se refere ao grupo de comparação. Como $\ln \Omega_{b/b}(x) = \ln 1 = 0$, pode-se firmar que $\beta_{b/b} = 0$. Isso é o log de probabilidade de um resultado comparado com ele mesmo ser sempre 0, assim, o efeito sobre qualquer variável independente deve ser também 0. Essas equações J podem ser resolvidas de forma a estabelecer as previsões probabilísticas:

$$\Pr(y = m|x) = \frac{\exp(x\beta_{m/b})}{\sum_{j=1}^j \exp(x\beta_{j/b})}$$

Todavia, as previsões probabilísticas serão as mesmas, independentemente dos resultados bases, b . A alteração da base pode gerar confusão, uma vez que o resultado pode mudar. Assim, caso haja três resultados para o ajuste do modelo com a alternativa 1 como a categoria base, a equação deveria ser:

$$\Pr(y = m|x) = \frac{\exp(x\beta_{m/1})}{\sum_{j=1}^j \exp(x\beta_{j/1})}$$

Com isso, obtém-se os ângulos estimados $\beta_{2/1}$ e $\beta_{3/1}$, onde $\beta_{1/1} = 0$. Nestes termos, o modelo com categoria base 2 teria como equação:

$$\Pr(y = m|x) = \frac{\exp(x\beta_{m/2})}{\sum_{j=1}^j \exp(x\beta_{j/2})}$$

Os parâmetros estimados são parametrizações diferentes que estabelecem a mesma probabilidade de previsão. Pode haver confusão, se o pesquisador não estiver certo sobre qual parametrização usará (LONG e FREESE, 2006, p. 228). Para a escolha da metodologia, foi preciso, então, retomar a hipótese central, levantada como fundamento de realização dessa pesquisa, de que a participação em consórcios públicos está significativamente associada a melhores indicadores fiscais, ou seja, a participação em consórcios públicos, nas diversas áreas temáticas como, por exemplo, saúde, infraestrutura, meio ambiente entre outras e por população, estaria associada a melhores indicadores fiscais quando comparada com os resultados dos municípios que não participam em consórcios públicos (categoria base).

Nesse sentido, o pressuposto é de que a concepção original da atividade associativa regulada pela Lei 11.107/2005 volta-se para o atendimento das necessidades e demandas sociais, além de permitir a manutenção e incrementar a sustentabilidade fiscal dos entes participantes. Partimos desse pressuposto para a construção da hipótese e do modelo de pesquisa de que os consórcios constroem suas ações de modo articulado com variáveis

financeiras disponíveis, que, por consequência, interferem no entendimento reflexivo dos municípios associados acerca dos respectivos objetivos a serem alcançados.

3.3 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS E TRATAMENTO DOS DADOS

A participação em consórcios públicos, por temas, será correlacionada aos indicadores de natureza fiscal, de modo a evidenciar as chances relativas de a eventual participação ocorrer em contextos de indicadores fiscais melhores ou piores. Dessa forma, apura-se quais as chances relativas de um município A apresentar melhores ou piores indicadores fiscais do que outro município B, que não participa de nenhum consórcio, participar de consórcios públicos por tema.

A análise do comportamento dos entes consorciados será baseada, nos dados coletados, pelo Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo (ONCPF), dos seguintes períodos: antes de 2000, entre 2000 e 2005 e após 2005. Assim, para a análise, foram selecionados todos os municípios da federação brasileira com dados declarados, no FINBRA, de forma a comparar tanto os que participam de consórcios públicos como os que não participam. O grupo dos que não participam serão analisados como categoria base ou grupo de controle, sobre os resultados alcançados pelos participantes dos consórcios públicos.

O Quadro 1, abaixo, apresenta as principais variáveis a serem utilizadas nesse trabalho, com suas definições. Vale mencionar que os dados recebidos do Observatório, na forma de duas planilhas, exigiram tratamento pelo pesquisador, com razoáveis investimentos de tempo e diligência. Essa exigência reforça a conveniência da maior abertura dos dados de consórcios municipais para a imediata utilização em conjunto com dados fiscais e sociais.

QUADRO 1: Descrição das variáveis

Variáveis	Descrição
Variável Dependente	
vd	Valor, que pode varia de 0 a 6, correspondente às categorias 0 = sem consórcio (NI); 1=saúde; 2=desenvolvimento; 3= meio ambiente; 4=resíduos sólidos; 5=Consads; 6=outros temas.
Variável Explanatória do Município	
cod_mun7	Representa o código IBGE com sete dígitos associado a determinado município.
cod_mun6	Representa o código IBGE com seis dígitos associado a determinado município.
cod_uf	Representa o código da unidade da federação (estado ou distrito federal) a que o município pertence.
reg_mun	Representa valor numérico de 1 a 5 associado à macroregião a que o município pertence. 1=norte; 2=nordeste; 3=sudeste; 4= sul; 5=centro-oeste.
Variável Explanatória do Consórcio Público	
cod_cons	Representa valor numérico associado ao consórcio público a que o município pertence. Um mesmo código pode ser associado a mais de um município.
ano_cons	Representa o ano de fundação ou início das atividades do consórcio público.
temas_cons	Representa o numero de temas de cada consórcio público. É igual a n_tema_cons.
n_tema_cons	Representa valor numérico de controle associado à área temática do consórcio público.
tematab_cons	Representa o número de áreas temáticas que o município está consorciado. Foram tabulados 18 temas .
etapa_cons	Representa o número de observações efetuadas por faixa temporal, ou seja, <2001; 2001-2005; >2005.
Tematexto_cons	Representa a informação textual que diverge dos temas tabulados. Ex.: Educação aparece apenas nos temas textuais e foi incorporada à cultura nos temas tabulados.
Variável Explanatória do Ano 2000	
dcl_2000	Representa os valores apurados e declarados da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2000.
peessoal_2000	Representa os valores apurados e declarados da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2000.
pop_2000	Representa a população registrada pelo IBGE no ano 2000.
Variável Explanatória do Ano 2005	
dcl_2005	Representa os valores apurados e declarados da Dívida Consolidada sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2005.
peessoal_2005	Representa os valores apurados e declarados da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2005.
pop_2005	Representa a população registrada pelo IBGE no ano 2005.
Variável Explanatória do Ano 2010	
dcl_2010	Representa os valores apurados e declarados da Dívida Consolidada sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2010.
peessoal_2010	Representa os valores apurados e declarados da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2010.
pop_2010	Representa a população registrada pelo IBGE no ano 2010.

Fonte: ONCPF 2013

4 DADOS UTILIZADOS

Nessa seção serão apresentados os perfis da amostra do FINBRA, bem como do ONCPF. Por fim serão apresentadas as limitações, bem como

4.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS UTILIZADOS

Para o ano de 2000, a pesquisa contou com uma amostra de 5.304 municípios, sendo 5.505 o total de municípios, fazendo com que a amostra corresponda a 96,35%. O ano de 2005, a amostra reduz para 5.245 municípios e, por fim, no ano de 2010 a amostra engloba 5.495 municípios. Os valores para a DCL e para a DP são apresentados em valores relativos à Receita Corrente Líquida – RCL do exercício correspondente.

A base de dados é constituída por 11.124 registros, posto que indicam que um município pode participar de mais de um consórcio, que pode abranger mais de um tema. Assim, as participações representam o envolvimento de que um mesmo município, eventualmente, em mais de um consórcio e tema. Essa base inclui também os municípios sem consórcios.

Importa retomar a hipótese central que embasa essa pesquisa. Assim, foi estabelecida como hipótese central de que a participação em consórcios públicos está associada a indicadores fiscais satisfatórios de qualidade da gestão municipal, conforme a justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios, ou seja, a participação em consórcios das áreas da saúde, infraestrutura, meio ambiente etc. após a edição da LRF, do Estatuto das Cidades e da Lei 11.107/2005, estaria ligado a resultados dos indicadores fiscais diferenciados, se comparados aos municípios que não participam desse modelo de associações públicas. Tal hipótese baseia-se no fato de que a concepção original da atividade associativa, quando regulada pela Lei 11.107/2005, após o estabelecimento de limitações fiscais por parte

da LRF e das demandas do Estatuto, busca induzir melhores indicadores fiscais para os municípios participantes dos consórcios públicos.

Dessa forma, parte-se do pressuposto, para a construção da hipótese e do modelo de pesquisa, de que as participações nos consórcios estão relacionadas a variáveis financeiras e fiscais disponíveis, e por consequência, influenciadas pelas limitações fiscais impostas pelos instrumentos que regulam a responsabilidade na gestão fiscal. Assim, os indicadores de natureza fiscal serão correlacionados à participação em áreas temáticas dos consórcios públicos, por faixa temporal e população, buscando inferir se a participação nessas formas de associações públicas evidencia melhorias dos indicadores fiscais em períodos diferentes.

Dessa forma, um município A que participe de consórcios públicos na área de saúde e infraestrutura tenderia a apresentar melhor indicador fiscal do que outro município B, que não participa de nenhum consórcio e tenderia a ter piores indicadores. Com o objetivo de testar a hipótese central desse trabalho, ocorreram os seguintes passos:

1. identificação teórica do rol e da relação de dependência entre as potenciais variáveis relacionadas, ou seja, a participação em áreas temáticas dos consórcios públicos, por faixas temporais de acordo com os marcos da LRF, do Estatuto das Cidades e da Lei dos Consórcios Públicos;
2. levantamento de dados, nos bancos disponíveis, a saber: FINBRA (Despesa com Pessoal, Dívida Consolidada e Operações de Crédito) da Secretaria do Tesouro Nacional e Pesquisa Global Aberta do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e Federalismo;
3. descrição das variáveis relacionadas ao modelo;

4. especificação do modelo analítico logit multinomial como forma de análise da composição dos dados;
5. teste das hipóteses e apresentação das conclusões.

Os indicadores fiscais serão dados pelos indicadores de Despesa com Pessoal (Dp) e Dívida Consolidada Líquida (Dcl), em relação à Receita Corrente Líquida (Rcl), estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e parametrizados, no caso da Dcl, pela Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal – RSF. A LRF estabelece, segundo o art. 19, que o limite máximo para despesa com pessoal global de cada ente municipal é de 60% da Rcl. Esse percentual abarca tanto o limite estabelecido para o Poder Executivo (54% da Rcl), quanto o do Legislativo (6% Rcl). A Resolução 43/2001 do Senado Federal, estabelece limites e condições para a dívida e endividamento públicos e definiu que as operações de crédito como fluxo de entrada de recursos decorrentes de obrigações futuras constituídas. No mesmo sentido, a resolução definiu a dívida consolidada líquida como sendo o estoque das obrigações financeiras a pagar deduzidos dos haveres financeiros.

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

(...)

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

(...)

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

(...)

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

A Tabela 5, a seguir, apresenta os valores máximos e mínimos encontrados na amostra relacionados com as variáveis dependentes e explicativas.

TABELA 1: Valores máximos e mínimos das variáveis analisadas

Informações	Variáveis	Observações	Mínimo	Máximo
2000	dcl_2000	4.640	-1,72	1,95
	pessoal_2000	4.640	0	1,35
	pop_2000	4.640	0	1,00E+07
2005	dcl_2005	6.214	-2,75	253,4
	pessoal_2005	6.214	0,11	1,08
	pop_2005	6.214	823	1.09e+07
2010	dcl_2010	9.225	-1,27	1,71
	pessoal_2010	9.225	0	1,17
	pop_2010	9.225	805	1,13E+07
Var. Depend.		9.225	0	6
Total Reg.		9.225	1	5
Fonte: Elaboração Própria com auxílio do programa S T A T A				

Importa destacar que o número de observações registradas para o ano 2000, 2005 e 2010 são, respectivamente, 4.640, 6.214 e 9.225 observações após o ano 2005, pois decorrem da segmentação temporal aplicada ao modelo multinomial Logit.

Com base na literatura analisada, é possível averiguar os resultados esperados das hipóteses testadas, anteriormente descritas, sobre a probabilidade de se identificar a relação dos consórcios públicos intermunicipais com os resultados fiscais dos municípios. Os resultados esperados estão sintetizados no Quadro 2, a seguir.

QUADRO 2: Resultados esperados das hipóteses testadas

Hipóteses	Resultado Esperado
H 0	Melhores resultados fiscais elevam a propensão ao associativismo. A hipótese vinculada à confirmação da inferência principal é de que há relação significativa entre melhores resultados fiscais e consórcios municipais (Brasil, PL nº 1.071/1999).
H 1	Há uma propensão de que menores gastos de pessoal aumentem as chances de consorciamento, o que evidenciaria mecanismos de governança mais bem ajustados e eficientes do ponto de vista fiscal (Corbari; Macedo, 2009).
H 2	Há propensão que menores gastos de pessoal aumentem as chances de consorciamento, o que evidenciaria mecanismos de governança mais bem ajustados e eficientes do ponto de vista fiscal. (Corbari; Macedo, 2009).
H 3	Existe propensão à concentração regional dos consórcios públicos em regiões menos desenvolvidas.
H 4	Existe uma maior propensão de os municípios menores participem e Consórcios Públicos. A forma associativa é mais necessária em municípios menores, devido à menor base fiscal. (Oliveira, 2008).
H 5	Há uma propensão a que os consórcios públicos tenham maior incidência de fundação antes da LRF por ter imposto regras fiscais rígidas e pela escassez de recursos nos anos 70 e 80 (Farah, 2002. Farah (2002).
H 6	Há uma propensão a redução na criação dos consórcios públicos após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Farah (2002).
H 7	Há uma propensão ao aumento dos Consórcios Públicos após a edição da Lei 11.107/2005, por ter criado mecanismos de estímulos ao associativismo público (Strelec, 2011).

Fonte: Elaboração Própria

As hipóteses H0, H1, H2 e H4 serão testadas mediante aplicação de regressão por meio do modelo multinomial Logit, enquanto as demais hipóteses pelo crivo dos métodos comparativos gráficos a partir da descrição das características dos consórcios públicos intermunicipais brasileiros.

4.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Ventura (2007) afirma em seus estudos, sobre o estudo de caso como modalidade de pesquisa, que “o pesquisador deve definir antecipadamente seu plano de análise e considerar as limitações dos dados obtidos, sobretudo no referente à qualidade da amostra, pois se a amostra é boa, há uma base racional para fazer generalizações a partir dos dados” (VENTURA, 2007).

Assim, partindo do pressuposto de que esta pesquisa agrega um “grão de areia” ao mundo do conhecimento acadêmico, importa destacar que o estudo desenvolvido nesta pesquisa apresentou limitações. A primeira delas faz referência à seleção da base de dados. A obtenção de informações sobre consórcios, sejam municipais, estaduais ou do próprio governo federal, não possui plataforma, portal ou base de dados governamental consolidada que permita o acesso a todas as informações existentes sobre as associações públicas.

A base de dados do IBGE, pesquisa MUNIC, é anual, porém apresenta apenas dados consolidados sobre os consórcios públicos, como por exemplo, área de atuação, macrorregião, população, esfera da federação. O instituto, após solicitação, disponibilizou os dados brutos da MUNIC, sem informações como código IBGE dos municípios consorciados ou outro tipo de informação que permitisse a aferição detalhada dos consórcios e dos municípios.

Assim, a partir de informações obtidas da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, chegou-se ao Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e Federalismo – ONCPF, entidade privada que gera informações individualizadas sobre a participação em consórcios pelos municípios brasileiros. É importante que sejam discutidas estratégias de sistematização governamental das informações, sobre os consórcios públicos, de forma a permitir que as pesquisas evoluam para análises que permitam extrair novas inferências para os consórcios públicos no Brasil.

A necessidade de elevados investimentos, no tratamento dos dados disponíveis sobre consórcios municipais e sua conversão para dados abertos, remete também a possibilidade de aperfeiçoamento e inclusão de novas variáveis explicativas à pesquisa.

5 CARACTERÍSTICAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

Esse capítulo tem por objetivo a apresentação descritiva das informações coletadas. Serão descritos, graficamente, retratos dos consórcios públicos municipais no Brasil, especificamente, nos anos 2000, 2005 e 2010 de forma que dialoguem com expectativas e objetivos desta pesquisa. Finaliza-se o capítulo com a apresentação de uma perspectiva espacial, sobre os consórcios municipais, no Brasil, nos anos 2000 e 2010, de forma a identificar a sua evolução.

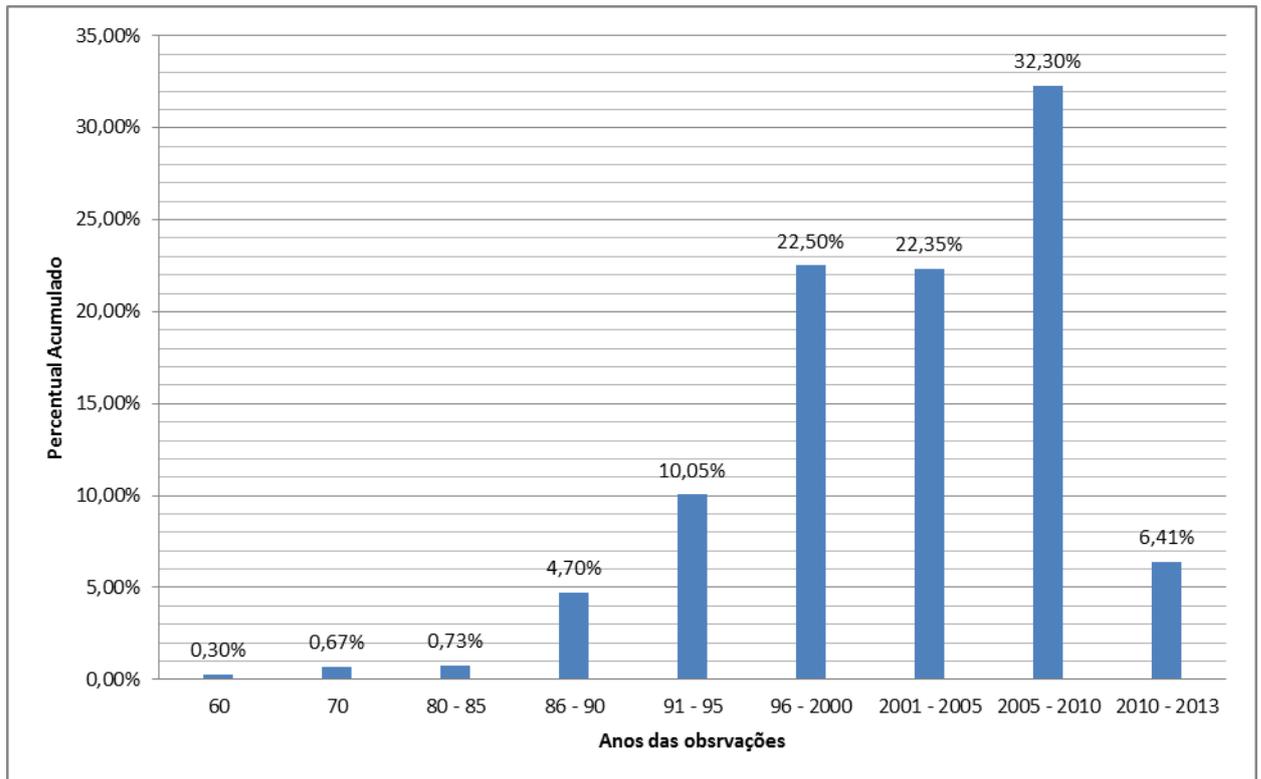
5.1 ANÁLISE DO CONSORCIAMENTO NO BRASIL

Linhares, Cunha e Ferreira (2010) afirmam que as principais inovações trazidas pela Lei 11.107/2005 foram a obrigatoriedade de que os entes consorciados devam estabelecer protocolos de intenções, aprovados pelos poderes legislativos de cada um dos entes federados, e a substituição dos convênios pelos contratos de consórcios públicos. Os autores afirmam que o entendimento desse instrumento de associação pública passa, necessariamente, pela contextualização da dinâmica de interação cooperativa, entre os entes federados, na promoção de políticas e provisão de serviços públicos, objeto do estudo daqueles autores.

Com base de dados diferenciada do estudo efetuado por Linhares, Cunha e Ferreira (2010), importa analisar as evidências dos efeitos da Lei dos Consórcios, em especial os fiscais.

GRÁFICO 6: Observações das participações em consórcios intermunicipais

(em %)



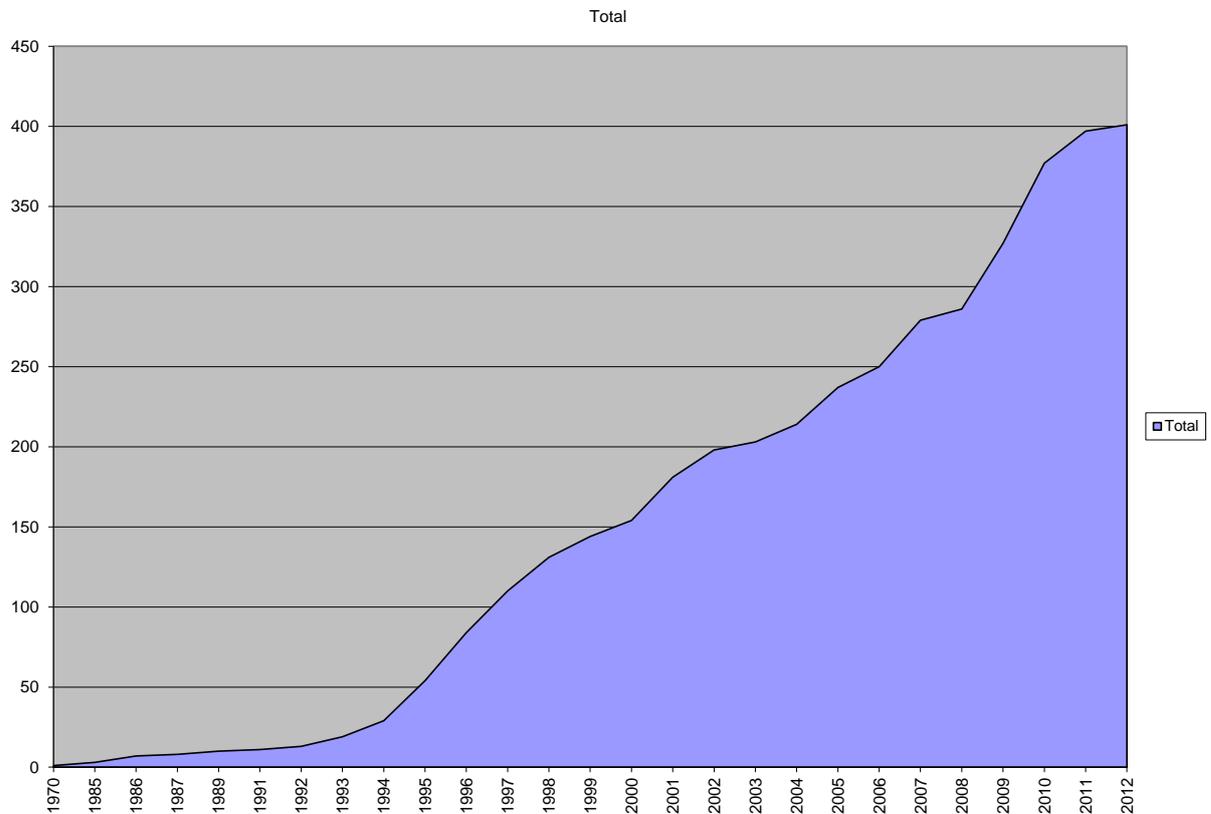
Fonte: ONCPF 2013

As observações dos registros apresentados pelo ONCPF evidenciam oscilações significativas, entre os anos que antecederam e que sucederam a edição da LRF, ano de 2000, assim como, nos anos posteriores à edição da Lei dos Consórcios Públicos. Aparentemente, em uma distribuição contínua dos dados, em que os dados são dispostos por ano em uma tabela cumulativa, percebe-se que existiram dois períodos significativos de oscilação.

O primeiro refere-se à trajetória constante de crescimento dos consórcios públicos até o final da década de noventa. Esse movimento ascendente foi interrompido, nos cinco anos subsequentes ao ano 2000. Todavia, ganhou uma recuperação expressiva a partir do ano 2005 até 2010.

GRÁFICO 7: Observação acumulada das participações em consórcios intermunicipais

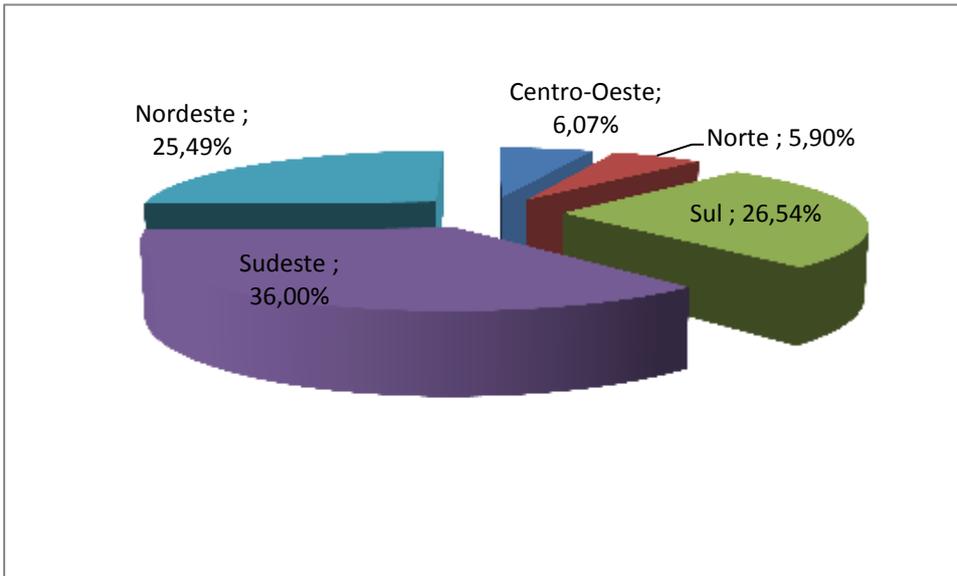
(Em valores absolutos)



Fonte: ONCPF 2013

As observações acumuladas dos registros apresentados pelo ONCPF evidenciam aumento do número de consórcios, sendo que, graficamente, os maiores aumentos aconteceram após os anos 1994, 2000 e 2005.

GRÁFICO 8: Distribuição regional das participações em consórcios intermunicipais
(Em %)

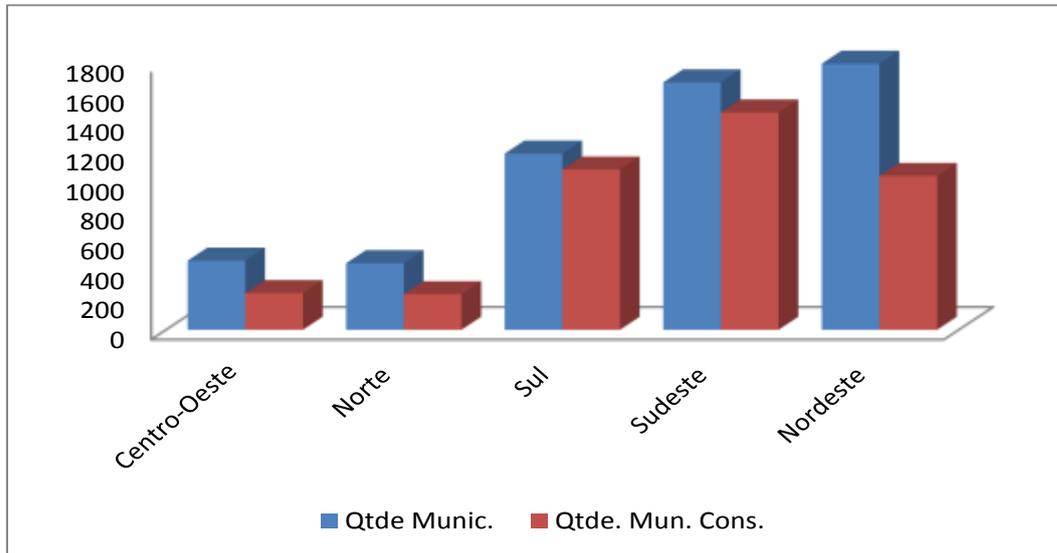


Fonte: ONCPF 2013

As observações dos registros apresentados pelo ONCPF evidenciam que as regiões Nordeste e Sudeste, juntas, abarcam 61,49% dos registros de participações em consórcios públicos intermunicipais, seguidas pelas regiões Sul, Centro-oeste e Norte. Segundo Linhares, Cunha e Ferreira (2010), o centro-sul apresentaria maior incidência de consórcios, no Brasil, mas a grande concentração estaria na área da saúde pública. As demais áreas do Brasil possuiriam distribuição mais homogênea. Todavia, podemos observar pelos dados do OBNCF que há concentração de municípios consorciados nas regiões sul-sudeste.

GRÁFICO 9: Distribuição comparativa entre o total de municípios e o de consorciados por região

(Em valores absolutos)



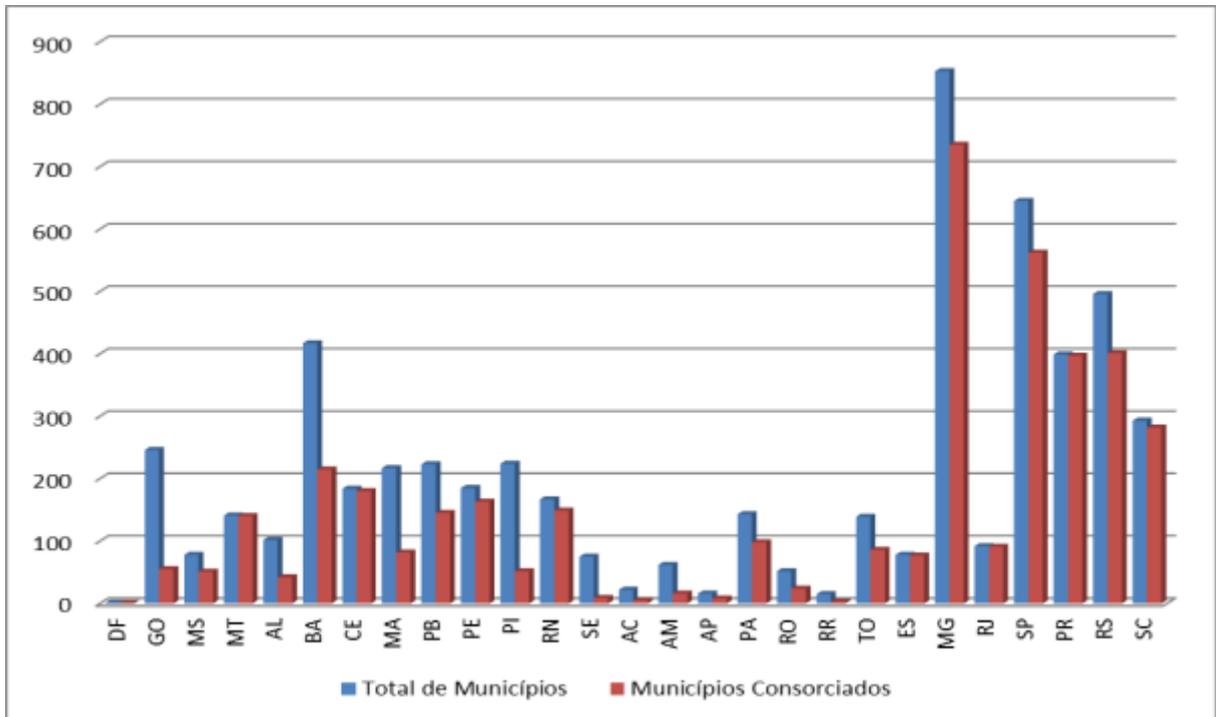
Fonte: ONCPF 2013

É interessante observar que a distribuição regional dos consórcios públicos está concentrada nas regiões sul e sudeste, porém, quando se comparam os municípios consorciados com o total de municípios existentes, percebe-se que as regiões nordeste, norte e centro-oeste, apesar de comporem, juntas, 37,46% dos consorciamentos existentes no País, apresentam a maior lacuna de consorciamentos, em torno de 50%.

Quando os dados são desagregados por estado, conforme o Gráfico 10, pode-se perceber que a distribuição espacial deixa de ser homogênea. Observa-se ainda que a maior quantidade de municípios que participam de consórcios está, nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Destaca-se, no mesmo sentido, que os todos os municípios dos estados de Mato Grosso, Ceará, Espírito Santo Paraná e Rio de Janeiro participam de consórcios.

GRÁFICO 10: Distribuição comparativa entre o total de municípios e o da participação em consórcios por estado

(Em valores absolutos)

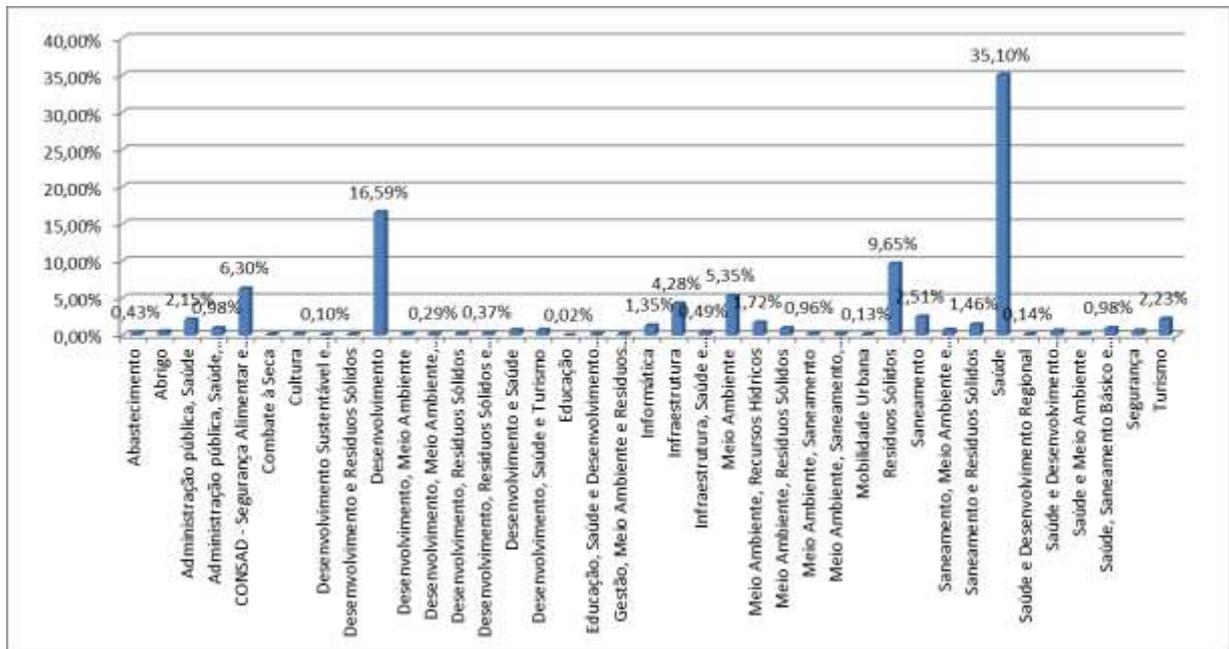


Fonte: ONCPF 2013

Nesse sentido, H3 não seria confirmada, pois não há uma concentração dos consórcios públicos nas regiões menos desenvolvidas do país. O que demonstra que o instituto do associativismo não tem sido usado plenamente para otimizar a implementação das políticas públicas nas regiões norte, nordeste e centro-oeste.

GRÁFICO 11: Frequência e modalidade de consorciamento intermunicipal

(Em %)



Fonte: ONCPF 2013

Além das dimensões anteriores, os dados disponíveis pelo ONCPF permitem observar a frequência e as áreas nas quais os municípios se consorciam. Assim, existem municípios que estão consorciados com outros municípios em apenas um tema, enquanto outros se consorciam mais vezes. Vale observar que, no gráfico 11, pode-se observar que existem consórcios cujo foco de atuação é em mais de uma área, por exemplo, consórcios exclusivos de desenvolvimento e os de desenvolvimento e resíduos sólidos.

Nesse contexto, os consórcios em saúde representam a maioria absoluta dos registros apresentados pelo ONCPF, 35,10%. As áreas de atuação mais representativas da amostra utilizada, de maneira decrescente, são consórcios de desenvolvimento, resíduos sólidos, segurança alimentar e desenvolvimento, seguidos pelos de meio ambiente e infraestrutura.

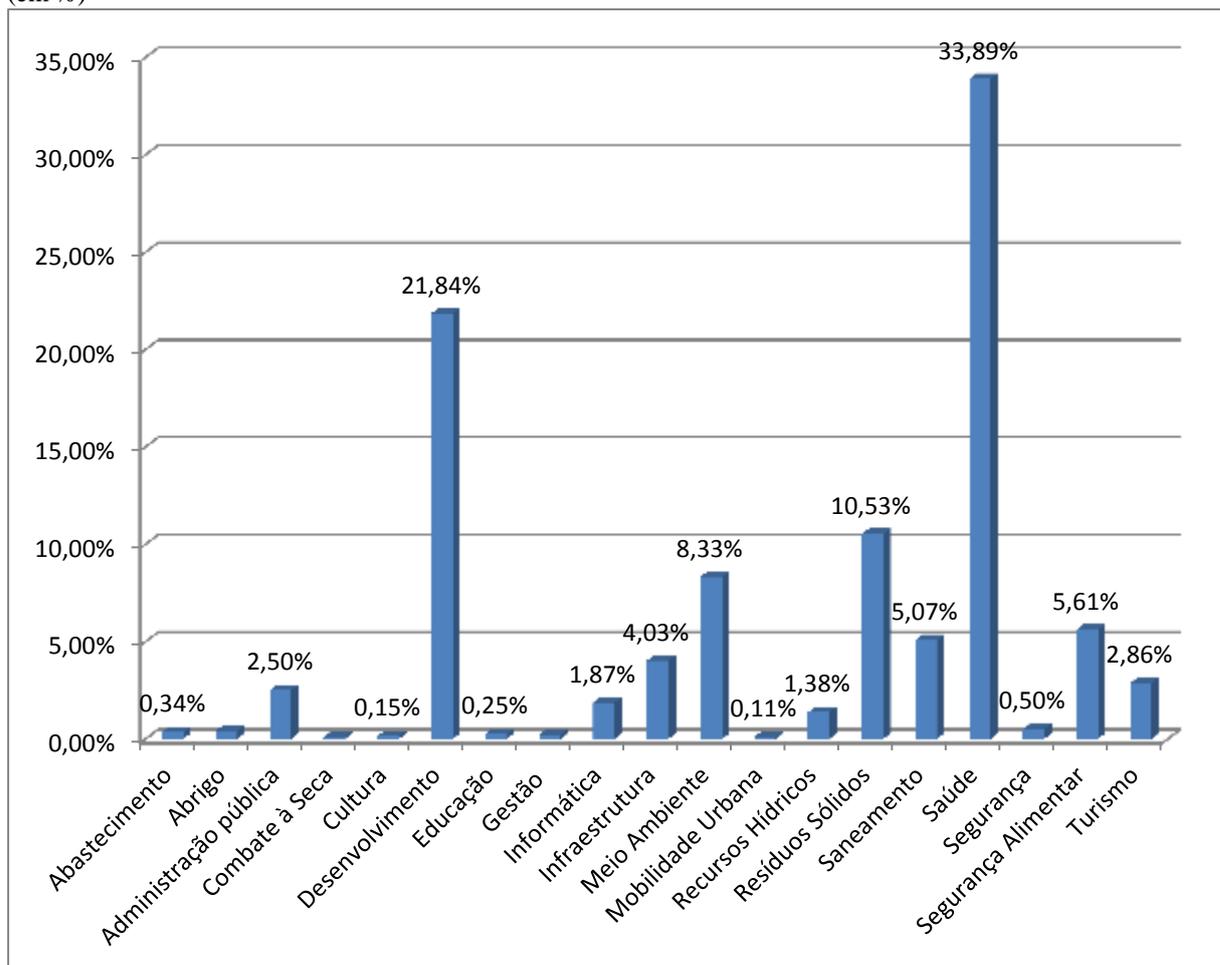
Assim, no Gráfico 12, a seguir, com o objetivo de agrupar as áreas mais representativas, serão segregadas as observações por cada uma das áreas de atuação, a fim de permitir o registro por área temática específica, e não um mesmo consórcio responsável por

duas ou mais áreas. Assim, no exemplo apresentado acima, ou seja, no consórcio de desenvolvimento e resíduos sólidos, as observações registradas serão computadas para a área de desenvolvimento e para a de resíduos sólidos.

Pode-se perceber pelo Gráfico 12, que há sutis modificações na distribuição dos consórcios públicos. As áreas temáticas mais suscetíveis ao consorciamento ainda são a saúde e desenvolvimento, seguidos pelas áreas de resíduos sólidos e de meio ambiente. Porém as áreas de segurança alimentar e infraestrutura apresentam participações menos representativas no global, mas significantes, quando comparada a outras áreas temática, como, por exemplo, a educação, com os inexpressivos 0,25% do total de observações.

GRÁFICO 12: Frequência e modalidade desagregadas de consorciamento intermunicipal

(em %)



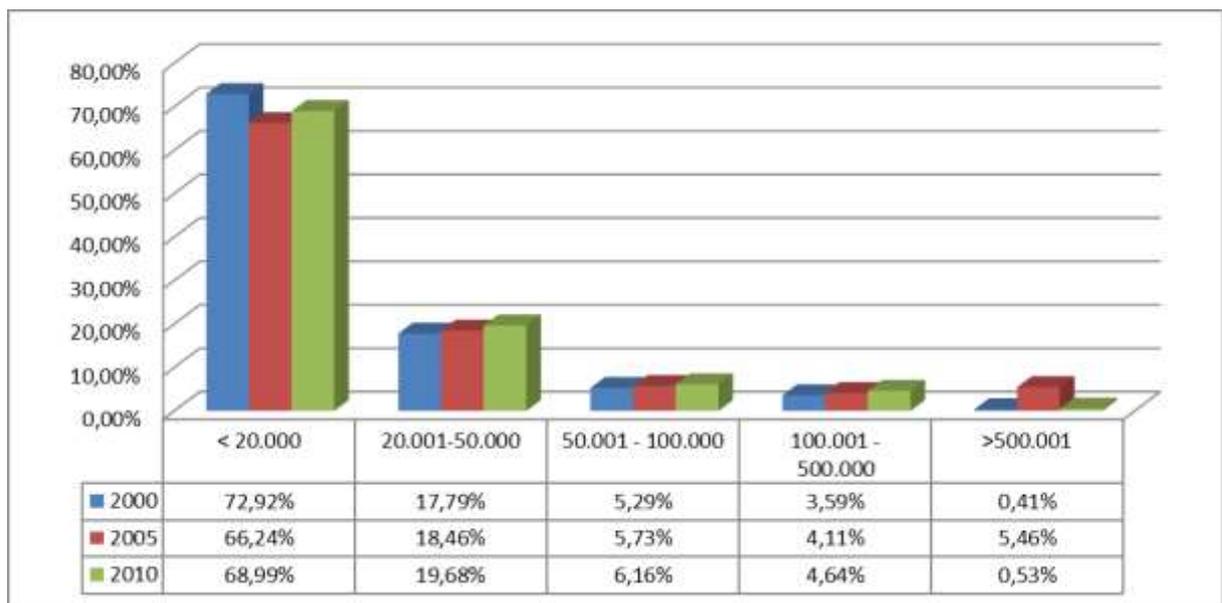
Fonte: ONCPF 2013

As próximas análises gráficas possuem o objetivo de tentar colher evidências dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), do Estatuto das Cidades (2001) e da Lei dos Consórcios Públicos (2005), sobre o instituto consórcios públicos intermunicipais. Assim, a amostra foi segregada, em períodos temporais anteriores, entre e posteriores às referidas leis. Assim, serão abordados três períodos distintos, antes de 2000, entre 2001 e 2005 e após 2005.

A observação dos dados disponibilizados pelo ONCPF, nos períodos citados, indica diferenças significativas, que não permitem afastar a possibilidade de que as leis contribuíram para a indução dessas alterações, na quantidade de consórcios públicos intermunicipais, na área de atuação, na natureza jurídica e na distribuição espacial.

GRÁFICO 13: Evolução dos municípios brasileiros por faixa populacional

(em %)



Fonte: ONCPF 2013

Observa-se pelo Gráfico 13, acima, que existe uma tendência, nos três períodos analisados, de a maioria dos municípios existentes no Brasil serem de pequeno porte, ou seja, possuírem população até 20.000 habitantes, seguidos por uma parcela bem menor, de até 20% das observações, de municípios com até 50.000 habitantes. Ainda sob a mesma perspectiva, observa-se que a maioria dos municípios brasileiros 90,71% (2000), 84,70% (2005) e 88,67%

(2010) possui, no máximo, 50.000 habitantes, demonstrando que a federação brasileira, sob essa perspectiva associativa municipal, compõe-se de entes de pequeno porte, com pequena capacidade de arrecadação e, por consequência, de implementação de políticas públicas, isoladamente, tornando-os dependentes de transferências de recursos intergovernamentais e mais propensos à adoção do consorciamento.

TABELA 2: Distribuição das Áreas de Consórcios por faixa populacional

Variável	<10.000			10.001-50.000			50001-100.000			100.001-500.000			>500.000			Total		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Saúde	1256	1416	1695	716	852	1353	83	99	151	44	71	100	76	84	8	2175	2522	3307
	57,75	56,15	51,25	32,92	33,78	40,91	3,82	3,93	4,57	2,02	2,82	3,02	3,49	3,33	0,24	100	100	100
	72,98	56,78	49,16	61,83	44,21	38,39	51,23	36,94	31,13	38,6	30,47	27,47	67,86	38,18	25,81	66,57	49,05	42,12
Desenvolvimento	150	187	456	151	260	556	26	40	76	17	30	50	19	44	8	363	561	1146
	41,32	33,33	39,79	41,6	46,35	48,52	7,16	7,13	6,63	4,68	5,35	4,36	5,23	7,84	0,7	100	100	100
	8,72	7,5	13,23	13,04	13,49	15,78	16,05	14,93	15,67	14,91	12,88	13,74	16,96	20	25,81	11,11	10,91	14,6
Meio Ambiente	162	221	278	173	215	342	34	49	63	33	54	68	9	16	3	411	555	754
	39,42	39,82	36,87	42,09	38,74	45,36	8,27	8,83	8,36	8,03	9,73	9,02	2,19	2,88	0,4	100	100	100
	9,41	8,86	8,06	14,94	11,16	9,7	20,99	18,28	12,99	28,95	23,18	18,68	8,04	7,27	9,68	12,58	10,79	9,6
Resíduos	27	106	187	32	62	237	2	9	35	2	8	26	1	4	2	64	189	487
	42,19	56,08	38,4	50	32,8	48,67	3,13	4,76	7,19	3,13	4,23	5,34	1,56	2,12	0,41	100	100	100
	1,57	4,25	5,42	2,76	3,22	6,73	1,23	3,36	7,22	1,75	3,43	7,14	0,89	1,82	6,45	1,96	3,68	6,2
Consads	0	265	266	0	252	295	0	25	25	0	10	12	0	47	1	0	599	599
	0	44,24	44,41	0	42,07	49,25	0	4,17	4,17	0	1,67	2	0	7,85	0,17	0	100	100
	0	10,63	7,71	0	13,08	8,37	0	9,33	5,15	0	4,29	3,3	0	21,36	3,23	0	11,65	7,63
Outros Temas	126	299	566	86	286	741	17	46	135	18	60	108	7	25	9	254	716	1559
	49,61	41,76	36,31	33,86	39,94	47,53	6,69	6,42	8,66	7,09	8,38	6,93	2,76	3,49	0,58	100	100	100
	7,32	11,99	16,42	7,43	14,84	21,03	10,49	17,16	27,84	15,79	25,75	29,67	6,25	11,36	29,03	7,77	13,92	19,85
Total	1721	2494	3448	1158	1927	3524	162	268	485	114	233	364	112	220	31	3267	5142	7852
	52,68	48,5	43,91	35,45	37,48	44,88	4,96	5,21	6,18	3,49	4,53	4,64	3,43	4,28	0,39	100	100	100
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ONCPF 2013

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em unidades

² Em %

A tabela não considera os dados não identificados ou sem data de constituição do consórcio público.

Pela Tabela 1, acima, é possível confirmar H4, pois, nas áreas objeto de estudo, há uma maior propensão de os municípios menores participarem de consórcios. É possível observar que em todas as áreas e para todos os anos, existe uma incidência maior de

participações em consórcios nos municípios com população até 50.000 habitantes, sendo que a maioria das observações está nos municípios com população inferior a 10.000 habitantes.

TABELA 3: Observação das participações em consórcios, por áreas temáticas e por período de identificação

Área de Atuação	Período						Não Identificado
	<2001		2001-2005		>2005		
	Absoluto ¹	Relativo ²	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Saúde	2175	66,57%	347	18,51%	920	28,33%	300
Desenvolvimento	363	11,11%	198	10,56%	785	24,17%	259
Meio Ambiente	411	12,58%	144	7,68%	237	7,30%	154
Resíduos Sólidos	64	1,96%	125	6,67%	353	10,87%	372
Consads	0	0,00%	599	31,95%	0	0,00%	19
Infraestrutura	44	1,35%	312	16,64%	111	3,42%	30
Saneamento	13	0,40%	15	0,80%	247	7,60%	85
Turismo	74	2,27%	51	2,72%	76	2,34%	82
Informática	13	0,40%	0	0,00%	143	4,40%	0
Recursos Hídricos	76	2,33%	12	0,64%	52	1,60%	0
Administração Pública	0	0,00%	8	0,43%	131	4,03%	0
Abastecimento	20	0,61%	18	0,96%	42	1,29%	0
Abrigo	5	0,15%	21	1,12%	33	1,02%	4
Segurança	0	0,00%	0	0,00%	61	1,88%	0
Desenvolv. Urbano	0	0,00%	25	1,33%	0	0,00%	32
Transporte	7	0,21%	0	0,00%	26	0,80%	11
Combate à Seca	0	0,00%	0	0,00%	13	0,40%	12
Cultura	2	0,06%	0	0,00%	18	0,55%	0
Total	3267	100,00%	1875	100%	3248	100,00%	1360

Fonte: ONCPF 2013

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em unidades

² Em %

Uma característica marcante das participações em consórcios públicos intermunicipais, no Brasil, tem sido a concentração em áreas temáticas específicas, normalmente, associada ao alto custo de implementação de algumas políticas públicas. A análise dos dados por períodos de relacionados aos marcos legais é suficiente para apontar quais são as áreas temáticas nas quais estão sendo envidados maiores esforços associativistas.

A fim de esclarecer os parâmetros estabelecidos pela Tabela 2, acima, importa identificar que os valores estabelecidos fazem referência a observações de participações em

consórcios públicos intermunicipais. Nesse sentido, o número de observações é maior do que o número de municípios, pois um mesmo município pode participar de mais de um consórcio intermunicipal. Por oportuno, os valores referentes aos Não identificados significam municípios sem identificação de consorciamento.

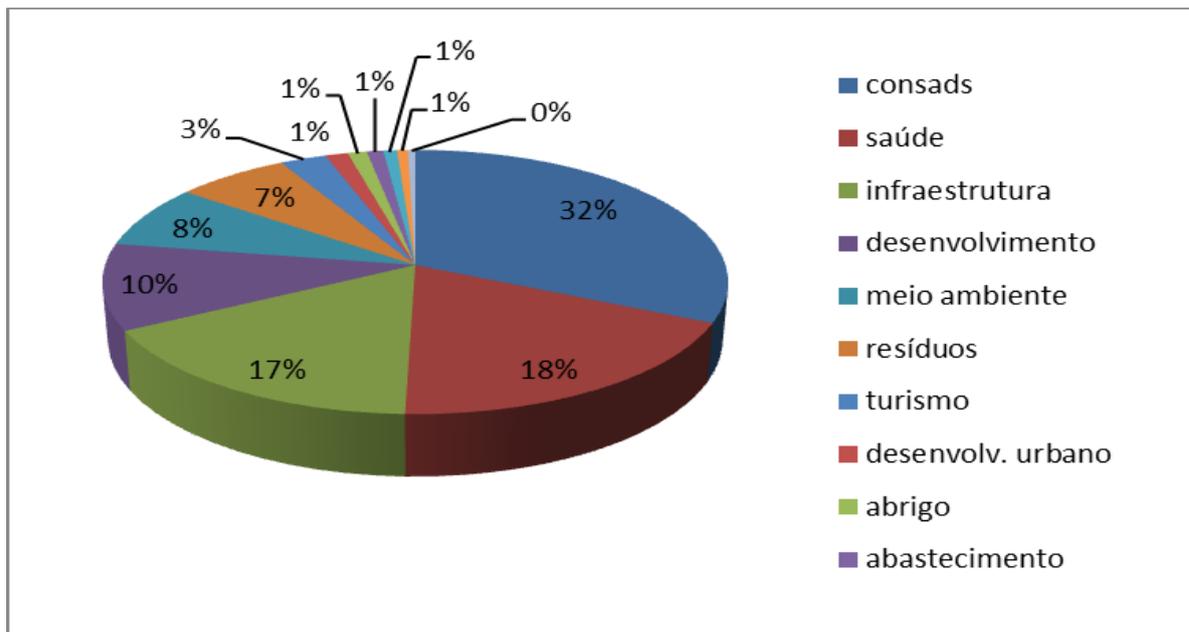
Nota-se que, nos anos apresentados, as áreas temáticas mais representativas foram as de Saúde, Desenvolvimento, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Consads, cuja somatória, em cada faixa temporal corresponde, respectivamente, a 92,23%, para o período anterior ao ano 2000, 75,36% para o período compreendido entre os anos 2000 e 2005 e, por fim, 70,66% para o período posterior a 2005. Assim, para fins de simplificação da análise objeto deste estudo, as demais áreas temáticas serão agrupadas em Outras áreas temáticas. Vale destacar o confronto dos resultados obtidos entre os participantes, por tema, e os que não participam de consórcios públicos intermunicipais.

Assim, feitas essas considerações, observando-se os consórcios de saúde entre os períodos analisados, percebe-se que a sua participação relativa nos anos anteriores à edição da LRF era maior que nos anos posteriores, reduzindo-se, proporcionalmente, de 66,57% para 18,51%. Todavia, após a regulamentação trazida pela Lei dos Consórcios, houve uma recuperação para o patamar de 28,33%, o que pode representar, probabilisticamente, influências dos instrumentos legais. A redução ocorrida, nos consórcios de desenvolvimento após a edição da LRF, foi de aproximadamente, 0,5 ponto percentual, porém com expressivo crescimento, após a edição da Lei dos Consórcios Públicos. O mesmo não acontece com os consórcios na área de meio ambiente, que apresentou queda em todos os períodos. Porém é possível identificar queda mais acentuada, após a edição da LRF, e mais suave, após a edição da Lei dos Consórcios. Os consórcios de resíduos sólidos, diferentemente, apresentaram crescimentos sucessivos, independentemente da publicação das leis.

Os Consads, Consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento, apresentam um crescimento expressivo de aproximadamente 32%, no período entre a edição da LRF e a Lei dos Consórcios Públicos. Vale destacar que, no mesmo período, essa área de atuação superou, inclusive, os consórcios da área da saúde, conforme Gráfico 14, abaixo. Assim, o crescimento dos Consads está associado a um conjunto específico de incentivos institucionais vivenciados pelas administrações públicas naquele período.

GRÁFICO 14: Distribuição dos consórcios públicos intermunicipais após a edição da LRF e anteriores à Lei dos Consórcios Públicos

(em %)



Fonte: ONCPF 2013

Com os resultados apresentados acima é possível confirmar H5, H6 e H7 uma vez que foi apresentada uma propensão a que os consórcios públicos tenham maior incidência de fundação antes da LRF e depois da Lei dos Consórcios Públicos e que após a edição da LRF há uma propensão a redução na criação dos consórcios públicos, tendo em vista que ao instituir regras fiscais mais rígidas, houve um desincentivo ao associativismo público.

Outra característica igualmente importante dos consorciamentos municipais é a fragmentação das naturezas jurídicas dessas associações. A Lei dos Consórcios Públicos estabelece a possibilidade de que os consórcios públicos sejam associações públicas ou privadas. Nesse diapasão, as associações públicas são consideradas entidades autárquicas, integrando a administração indireta de todos os entes da federação associados.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

[...]

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. (BRASIL, Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, 2005)

A LRF impõe às entidades públicas da administração indireta a obrigatoriedade de se submeterem aos seus parâmetros e limites.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

[...]

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

[...]

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, 2000)

Seguem as formas de personalidade jurídica das associações públicas.

TABELA 4: Evolução da natureza jurídica na formação dos consórcios públicos intermunicipais

Natureza Jurídica das Associações Públicas	Anteriores ao ano 2000		2000-2005		Após o ano 2005	
	Observações ¹	Percentual ²	Observações ¹	Percentual ²	Observações ¹	Percentual ²
121-0 - Associação Pública	1.668	51,24	983	77,77	2183	70,60
399-9 - Associação Privada	1.441	44,27	227	17,96	193	6,24
103-1 Órgão Público do Poder Executivo	82	2,52	6	0,48	640	20,70
112-0 - Autarquia Municipal	38	1,17	42	3,32	53	1,72
118-0 Órgão Público Autônomo Municipal	26	0,8	0	0	18	0,58
215-1 Consórcio de Sociedade	0	0	6	0,47	0	0,00
110-4 Autarquia Federal	0	0	0	0	3	0,10
206-2 Sociedade de Empresa Limitada	0	0	0	0	2	0,07
Total	3.255	100	1.264	100	3092	100,00

Fonte: ONCPF

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em unidades

² Em %

Nesse contexto, observa-se que a natureza jurídica predominante, nos anos anteriores à LRF, foi a associação pública, seguido pela associação privada. As duas totalizavam 95,51% das naturezas associativas. Todavia, após a edição da LRF, as naturezas jurídicas predominantes foram as associações públicas, com 77,77%, enquanto as associações privadas tiveram uma queda abrupta para apenas 17,96%. Destaca-se que em pese tenha havido uma queda significativa, nas associações públicas, surge a natureza jurídica, até então inexistente, do consórcio de sociedade. As formações das associações públicas possuem a natureza jurídica de associação pública.

Ao se observar os resultados obtidos, após o ano 2005, data da edição da Lei dos Consórcios, percebe-se que a maioria absoluta das associações permanece sendo as públicas, enquanto as privadas tiveram uma queda maior. Isso demonstra o menor interesse dos entes públicos em utilizar as associações privadas como instrumento de formação dos consórcios públicos. Entendemos que o efeito é reflexo dos incentivos legais da Lei dos Consórcios Públicos, posto que há um crescimento significativo dos consórcios públicos formados a partir da natureza jurídica órgão público do Poder Executivo, em torno de 20,70% das

observações, após a edição da Lei. É ainda válido observar que houve um crescimento, em termos absolutos, das observações identificadas na natureza jurídica associações públicas.

Analisar-se-á, a partir de agora, estritamente, a base de dados por área de atuação e região do país. Considerando-se os totais gerais nacionais, para o tema e a região, constata-se que a saúde é a principal área de atuação em que os municípios se consorciaram, com 33,64% das observações totais. A região Sul detém 41,85% das observações, seguidas por 37,97% da região Sudeste. As regiões Norte e Centro-oeste são as regiões que menos possuem consórcios na área da saúde.

As regiões Nordeste e Sudeste abarcam, juntas, mais de 50% das observações dos consórcios no tema desenvolvimento, sendo que os consórcios de desenvolvimento representam 14,43% do total. Apesar de a grande concentração da fauna e flora brasileiras estarem na região Norte, pelos dados fornecidos pelo ONCPF, não há registro de consórcios públicos na área do meio ambiente nessa região, sendo que a região Sudeste é a que apresenta maior concentração desta modalidade de consórcio público intermunicipal. Em termos globais, os consórcios de meio-ambiente ocupam apenas, 8,5% do total. Quanto aos consórcios de resíduos sólidos, há uma distribuição homogênea, no cenário brasileiro.

TABELA 5: Modalidade de consorciamentos intermunicipais por região

Áreas Temáticas	Regiões					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Não Identificado¹	182	725	143	112	212	1374
Anal. Horiz. ²	13,25	52,77	10,41	8,15	15,43	100
Anal. Vert. ²	31,38	25,51	3,84	3,53	26,3	12,35
Saúde¹	46	577	1421	1566	132	3742
Anal. Horiz. ²	1,23	15,42	37,97	41,85	3,53	100
Anal. Vert. ²	7,93	20,3	38,14	49,4	16,38	33,64
Desenvolvimento¹	236	393	426	366	184	1605
Anal. Horiz. ²	14,7	24,49	26,54	22,8	11,46	100
Anal. Vert. ²	40,69	13,83	11,43	11,55	22,83	14,43
Meio Ambiente¹	0	210	403	281	52	946
Anal. Horiz. ²	0	22,2	42,6	29,7	5,5	100
Anal. Vert. ²	0	7,39	10,82	8,86	6,45	8,5
Resíduos¹	20	298	407	140	49	914
Anal. Horiz. ²	2,19	32,6	44,53	15,32	5,36	100
Anal. Vert. ²	3,45	10,49	10,92	4,42	6,08	8,22
Consads¹	68	159	153	159	79	618
Anal. Horiz. ²	11	25,73	24,76	25,73	12,78	100
Anal. Vert. ²	11,72	5,59	4,11	5,02	9,8	5,56
Outros Temas¹	28	480	773	546	98	1925
Anal. Horiz. ²	1,45	24,94	40,16	28,36	5,09	100
Anal. Vert. ²	4,83	16,89	20,75	17,22	12,16	17,3
Total¹	580	2842	3726	3,17	806	11124
Anal. Horiz. ²	5,21	25,55	33,5	28,5	7,25	100
Anal. Vert. ²	100	100	100	100	100	100

Fonte: ONCPF

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em unidades² Em %

Quanto aos Consads- Segurança Alimentar e Desenvolvimento, as regiões Nordeste e Sul apresentam o mesmo percentual de participação e acompanham a região Sudeste, que apresenta 24,76% da distribuição regional. As demais áreas temáticas correspondem a 17,3% do total, sendo a região Sudeste a mais expressiva dessas áreas de consorciamentos.

Sob a perspectiva das regiões, na região Norte, os consórcios mais utilizados são os de Desenvolvimento, acompanhados pelos Consads – Segurança Alimentar e Desenvolvimento. Uma hipótese plausível para esse resultado, coerente com boa parte da literatura especializada, está nas carências da região no desenvolvimento, além do custo inerente às atividades, que trazem maiores ganhos relativos para esse tema.

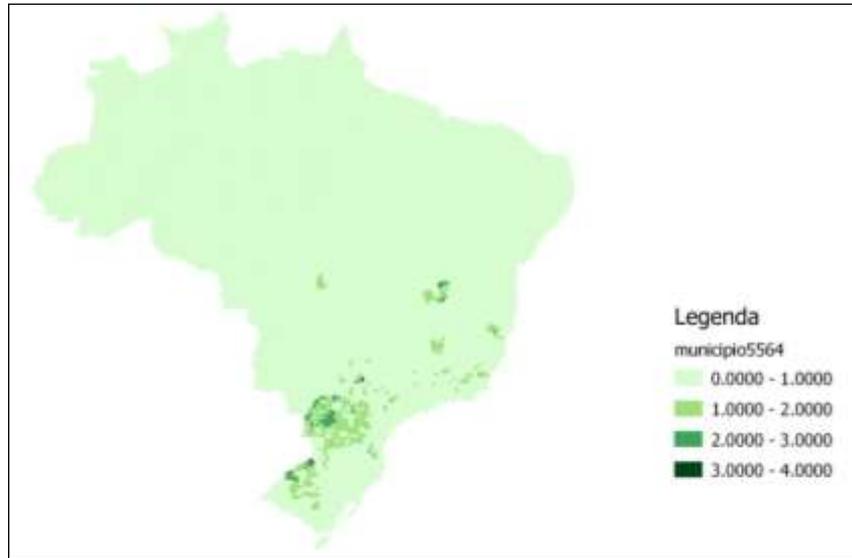
Ainda sob a mesma ótica, na região Nordeste, o principal modelo de consorciamento é o da área da saúde, com 20,3% do total da região. Entretanto, os outros temas ocupam posição relevante de 16,89% da região. A região Sudeste apresenta como consórcio mais relevante o da saúde, com 38,14% da amostra da região, seguido pelos outros temas, com 20,75% das observações. Na região Sul, as áreas temáticas saúde e outros temas são responsáveis por 66,62% dos consorciamentos da região. A região Centro-oeste, assim como a região Norte, apresenta grande concentração de consorciamentos na área temática de desenvolvimento.

No cenário global brasileiro, percebe-se que a região Sudeste apresenta maior incidência de consorciamentos, acompanhada pelas regiões Sul e Nordeste. As demais possuem uma participação limitada, porém homogênea.

Ainda existem vários municípios brasileiros não consorciados. Na amostra, os respectivos valores estão registrados como Não Identificado – *ni* e as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste são as que apresentam a maior indicação de espaço para consorciamento. O paradoxo é que, mesmo sendo as regiões mais necessitadas de incrementos em suas políticas públicas, são as que apresentam maior espaço para novas modalidades de consórcios.

5.2 EVOLUÇÃO ESPACIAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

MAPA 1: Frequência dos consórcios intermunicipais (até 2000)



Fonte: ONCPF 2013

MAPA 2: Frequência dos consórcios intermunicipais (até 2010)



Fonte: ONCPF 2013

Os Mapas 1 e 2 apresentam a combinação entre a frequência do consorciamento e sua localização, no território brasileiro, nos dois momentos de observação: 2000 e 2010. A comparação demonstra o crescimento do associativismo, do ano 2000 para o ano 2010, em

direção às regiões Centro-oeste e Norte, acompanhada da concentração nas regiões Sul e Sudeste. Pode-se perceber que, em 2000, não há uma homogeneidade, na distribuição das formações associativas, entre as regiões e os estados brasileiros. Todavia, mesmo após o crescimento do número de associações públicas, em direção às regiões Norte e Centro-oeste, ainda existe uma distribuição heterogênea no Brasil. Assim, é possível identificar, inclusive, que em um mesmo estado, existem municípios que tendem a se consorciar mais do que outros.

6 ANÁLISES DOS RESULTADOS

O modelo multinomial logit será utilizado para os dados da pesquisa, de forma que os resultados extraídos possam sustentar a aceitação ou a rejeição das hipóteses apresentadas. São também apresentadas as limitações existentes para o alcance dos resultados da pesquisa.

O modelo multinomial logit estima a correspondência entre as áreas temáticas dos consórcios públicos e a dívida consolidada líquida, a despesa com Pessoal e a população, conforme variáveis anteriormente descritas. Importa destacar que a variável *_cons* representa a constante do modelo e é irrelevante para a presente discussão.

Tendo em vista que esta pesquisa tem como pressuposto identificar os efeitos da LRF, do Estatuto das Cidades e da Lei dos Consórcios Públicos na Despesa com Pessoal e na Dívida Consolidada Líquida dos entes consorciados, comparados aos que não participam de consorciamentos, adotou-se a estratégia de separar a base de dados por faixas temporais, destacadas pelos anos dos marcos legais supracitados, 2000 e 2005. Assim, há três faixas temporais relevantes, para análise dos dados, a saber: antes de 2001, após 2000 e antes de 2005 e após 2005. Com isso, busca-se captar evidências de como as legislações indicadas interagiram com a relação entre consórcios, indicadores DP e DCL e população.

Os resultados, até 2001, estão apresentados na Tabela 5, a seguir. O primeiro modelo estimado foi regredido, em função dos municípios não consorciados, nas áreas de consorciamentos: saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos e outros temas.

TABELA 6: Resultado do modelo Multinomial Logit para os dados dos consórcios públicos para o período anterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal

Multinomial logistic regression		Number of obs = 4640				
Log pseudolikelihood = -6133.3091		Wald chi2(15) = 155.02				
		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.0192				
vd	Robust RRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
saúde						
dcl_2000	5.131945	1.688753	4.97	0.000	2.692649	9.781022
pessoal_2000	10.73208	2.542781	10.02	0.000	6.745376	17.07502
pop_2000	.9999957	1.43e-06	-3.04	0.002	.9999929	.9999985
_cons	.5285289	.0660651	-5.10	0.000	.4136854	.6752542
desenvolvimento						
dcl_2000	.3786535	.1611744	-2.28	0.023	.1644095	.8720814
pessoal_2000	4.081156	1.793346	3.20	0.001	1.724834	9.656487
pop_2000	1	1.98e-07	0.00	0.999	.9999996	1
_cons	.1290639	.0298168	-8.86	0.000	.0820649	.2029795
meio_ambiente						
dcl_2000	1.402432	.7177225	0.66	0.509	.5143548	3.823853
pessoal_2000	6.221824	1.931238	5.89	0.000	3.386155	11.43217
pop_2000	.9999999	1.50e-07	-0.77	0.443	.9999996	1
_cons	.121277	.0202055	-12.66	0.000	.0874909	.16811
resíduos						
dcl_2000	1.580347	2.110561	0.34	0.732	.115337	21.65391
pessoal_2000	8.3814	5.665737	3.15	0.002	2.227991	31.52969
pop_2000	.9999983	1.86e-06	-0.89	0.374	.9999947	1.000002
_cons	.0168541	.0061952	-11.11	0.000	.0082002	.0346407
outros_temas						
dcl_2000	1.128425	.6950732	0.20	0.844	.3374116	3.773855
pessoal_2000	7.348013	2.733102	5.36	0.000	3.544578	15.23264
pop_2000	1	1.66e-07	-0.25	0.803	.9999996	1
_cons	.0683922	.0137707	-13.32	0.000	.0460912	.1014833

Fonte: elaboração própria.

Para o segmento da saúde, todas as variáveis foram significativas – abaixo de 5% de significância. Assim, observando-se a dcl_2000, os municípios consorciados possuíam chances de Dívida Consolidada Líquida, entre 2,69 a 9,78 vezes, isto é, maior do que os municípios não consorciados. Para o indicador pessoal_2000, as chances eram de Despesas com Pessoal entre 6,74 a 17,07, ou seja, também maior do que nos municípios não consorciados. No tocante à população, os parâmetros são significativamente menores que um. Assim, conforme esperado, embora próximos da unidade, os municípios consorciados foram sistematicamente menos populosos do que os não consorciados.

Na área de atuação desenvolvimento, os parâmetros fiscais – dcl_2000 e pessoal_2000 – também se mostraram significativas a 5%, diferentemente de pop_2000. Assim, para os consórcios de desenvolvimento, observando-se dcl_2000, as chances relativas foram de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,16 a 0,87 vezes, isto é, menor do que nos municípios não consorciados. Para pessoal_2000, as chances de Despesas com Pessoal eram de 1,72 a 9,65 vezes, nos municípios consorciados, ou seja, maiores do que nos municípios não consorciados.

Quanto ao meio ambiente, apenas pessoal_2000 foi relevante, a 5%, enquanto dcl_2000 e pop_2000 não foram significativas. Assim, para os consórcios de meio ambiente, observando-se pessoal_2000, as chances eram de municípios consorciados com despesas de pessoal entre 3,39 a 11,43 vezes, isto é, maiores do que nos municípios não consorciados.

Na área de atuação resíduos sólidos, apenas pessoal_2000 foi significativa a 5%. Assim, para pessoal_2000, as chances eram de municípios consorciados com despesas com pessoal entre 2,22 a 31,53 vezes, isto é, maiores do que nos municípios não consorciados.

Quanto às demais áreas de atuação, apenas pessoal_2000 foi significativa a 5%. Assim, pessoal_2000 apresentou chances relativas de despesas com pessoal entre 3,54 a 15,23 vezes, ou seja, maior do que nos municípios não consorciados.

Em todas as observações anteriores ao ano 2001 e à edição da LRF e do Estatuto das Cidades, o modelo demonstrou que as variáveis fiscais significantes apresentaram uma probabilidade de crescerem mais que nos municípios não consorciados. Esse resultado evidencia que os municípios consorciados foram relativamente mais impactados pela restrições fiscais e novas obrigações do que os não consorciados. Tal resultado atendeu às expectativas teóricas, assim como a menor população, no caso da saúde, único parâmetro relevante.

Num segundo momento, o modelo multinomial logit foi aplicado à segunda faixa de dados, ou seja, acima de 2000, após a promulgação da LRF e do Estatuto das Cidades, e o ano 2005, data da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos. Os resultados estão apresentados na Tabela 6, abaixo. A segunda regressão incluiu consorciamentos Consads – Segurança Alimentar e Desenvolvimento, com distribuição mais homogênea entre as regiões.

TABELA 7: Resultado do modelo Multinomial Logit para os dados dos consórcios públicos para o período entre a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei dos Consórcios Públicos

Multinomial logistic regression		Number of obs	=	6214
		Wald chi2(18)	=	100.48
		Prob > chi2	=	0.0000
Log pseudolikelihood = -10347.419		Pseudo R2	=	0.0077

vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
saúde						
dcl_2005	.5789515	.1193841	-2.65	0.008	.3864721	.8672937
pessoal_2005	.3569717	.188276	-1.95	0.051	.1269662	1.003643
pop_2005	.999997	1.03e-06	-2.88	0.004	.999995	.9999991
_cons	3.094104	.7312662	4.78	0.000	1.946975	4.917104
desenvolvimento						
dcl_2005	.5100286	.168533	-2.04	0.042	.2668854	.9746847
pessoal_2005	2.610914	2.085221	1.20	0.230	.5457273	12.49135
pop_2005	.9999999	1.90e-07	-0.58	0.563	.9999995	1
_cons	.2533901	.092439	-3.76	0.000	.1239549	.5179832
meio_ambiente						
dcl_2005	.4135553	.1374091	-2.66	0.008	.2156308	.7931519
pessoal_2005	2.058212	1.429063	1.04	0.299	.5278151	8.02599
pop_2005	1	1.39e-07	0.59	0.552	.9999998	1
_cons	.2835152	.0900134	-3.97	0.000	.1521696	.5282319
residuos						
dcl_2005	.1823888	.0840051	-3.69	0.000	.0739519	.4498284
pessoal_2005	.0873483	.0866473	-2.46	0.014	.0124993	.6104139
pop_2005	.9999995	1.25e-06	-0.43	0.668	.999997	1.000002
_cons	.3504701	.1510063	-2.43	0.015	.1506244	.8154671
consads						
dcl_2005	.668374	.2049556	-1.31	0.189	.3664377	1.219099
pessoal_2005	11.62418	8.749361	3.26	0.001	2.65873	50.82181
pop_2005	.9999955	1.39e-06	-3.26	0.001	.9999927	.9999982
_cons	.1580459	.0547587	-5.32	0.000	.0801428	.311675
outros_temas						
dcl_2005	.208957	.0667664	-4.90	0.000	.1117067	.3908721
pessoal_2005	5.113231	3.305218	2.52	0.012	1.440372	18.15166
pop_2005	1	1.78e-07	0.33	0.742	.9999997	1
_cons	.224248	.0668611	-5.01	0.000	.1250078	.4022724

Fonte: elaboração própria.

Para o segmento da saúde, todas as variáveis que se mostraram significativas ao redor de 5,1%. Assim, dcl_2005 apresentou chances de Dívida Consolidada Líquida entre 0,39 a 0,87 vezes, isto é, menor do que nos municípios não consorciados. Para pessoal_2005, tais chances eram de Despesas com Pessoal entre 0,13 a 1 vezes, ou seja, menores do que em municípios não consorciados. Quanto à população, os limites significativos abaixo da unidade, indicam que os respectivos municípios tinham população menor do que as dos municípios não consorciados.

No desenvolvimento, apenas dcl_2005 foi significativa a 5%. Assim, nos municípios com consórcios de desenvolvimento, dcl_2005 apresentou chances de Dívida Consolidada Líquida entre 0,27 a 0,97 vezes, isto é, menor do que nos municípios não consorciados.

A área de atuação meio ambiente exibiu significância a 5% apenas de dcl_2005, cujos municípios consorciados apresentaram chances de Dívida Consolidada Líquida entre 0,22 a 0,79 vezes, isto é, menor do que em municípios não consorciados.

Nos resíduos sólidos, foram significativos pessoal_2005 e dcl_2005. Assim, dcl_2005 apontou chances de municípios consorciados com dívida entre 0,07 a 0,45 vezes, ou seja, menor do que os municípios não consorciados. Para pessoal_2005, as chances respectivas eram entre 0,12 a 0,61 vezes, ou seja, menores do que em municípios não consorciados.

Na área de atuação Consads, pessoal_2005 e pop_2005 foram significativas a 5%. Assim, para os consórcios Consads, observando-se pessoal_2005, as chances eram de municípios consorciados com despesas de pessoal entre 2,65 a 50,82 vezes, isto é, maiores do que em municípios não consorciados. Esse resultado foi inesperado e contrastou com os demais achados do período. 64% – 9 em 14 – das ocorrências com pessoal_2005 acima de 60% foram na região Nordeste. Segundo, pop_2005, as chances relativas eram de municípios consorciados menos populosos do que em municípios não consorciados.

Por fim, nas demais áreas de atuação, apenas `dcl_2005` e `peessoal_2005` foram significativos a 5%. Assim, para `dcl_2005`, as chances eram de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,11 a 0,39 vezes, isto é, menores do que nos municípios não consorciados. Para `peessoal_2005`, as chances eram de municípios consorciados com despesas com pessoal entre 1,44 a 18,15 vezes, ou seja, maiores do que nos municípios não consorciados. Novamente, este resultado destoou das expectativas, sendo 75% – 3 em 4 – das ocorrências na região Sudeste.

O modelo foi aplicado também à terceira faixa de dados, ou seja, após o ano 2005, data da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, até 2010, ano dos dados do Finbra. Os resultados estão apresentados na Tabela 8, a seguir.

TABELA 8: Resultado do modelo Multinomial Logit para os dados dos consórcios públicos para o período após a edição da Lei dos Consórcios Públicos

Multinomial logistic regression		Number of obs = 9225		
Log pseudolikelihood = -16031.076		Wald chi2(18) = 138.58	Prob > chi2 = 0.0000	
		Pseudo R2 = 0.0060		
vd	Robust RRR Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ni	(base outcome)			
saúde				
dcl_2010	.4783284 .0644364	-5.47	0.000	.3673326 .6228635
pessoal_2010	.4644038 .2011574	-1.77	0.077	.1986992 1.085414
pop_2010	.9999965 9.39e-07	-3.68	0.000	.9999947 .9999984
_cons	3.505064 .7746692	5.67	0.000	2.272837 5.405348
desenvolvimento				
dcl_2010	.4286329 .0707177	-5.13	0.000	.3102062 .592271
pessoal_2010	.2724311 .1431471	-2.47	0.013	.0972744 .762983
pop_2010	.9999995 3.45e-07	-1.42	0.157	.9999988 1
_cons	1.433263 .380437	1.36	0.175	.8518988 2.411371
meio_ambiente				
dcl_2010	.4114385 .0746946	-4.89	0.000	.2882529 .5872679
pessoal_2010	.3278838 .1707436	-2.14	0.032	.1181576 .9098677
pop_2010	.9999999 1.47e-07	-0.50	0.616	.9999996 1
_cons	.8446659 .2219327	-0.64	0.521	.504702 1.413627
resíduos				
dcl_2010	.2897673 .0634035	-5.66	0.000	.188712 .4449379
pessoal_2010	1.64719 1.021032	0.81	0.421	.4887822 5.55101
pop_2010	.9999997 4.31e-07	-0.79	0.430	.9999988 1.000001
_cons	.236136 .0748221	-4.56	0.000	.1268967 .4394143
consads				
dcl_2010	.4071406 .0916382	-3.99	0.000	.2619136 .6328937
pessoal_2010	1.910817 1.286974	0.96	0.336	.5104081 7.15353
pop_2010	.9999952 1.50e-06	-3.21	0.001	.9999923 .9999981
_cons	.3179371 .1101994	-3.31	0.001	.161179 .6271538
outros_temas				
dcl_2010	.2649478 .0405989	-8.67	0.000	.1962128 .357761
pessoal_2010	1.504129 .7366432	0.83	0.405	.5759853 3.927885
pop_2010	.9999999 1.69e-07	-0.82	0.411	.9999995 1
_cons	.77285 .1920699	-1.04	0.300	.4748465 1.257874

Fonte: elaboração própria.

Para o segmento da saúde, a 5%, foram relevantes dcl_2010 e pop_2005, com chances de os municípios consorciados terem Dívida Consolidada Líquida entre 0,36 a 0,62 vezes, isto é, menor do que nos municípios não consorciados. Quanto à população, valores abaixo da unidade indicaram menos habitantes, nos municípios consorciados, em relação aos não consorciados.

Na área de atuação desenvolvimento, *dcl_2010* e *peessoal_2010* foram significativos, a 5%. Assim, para *dcl_2010*, há chances de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,31 a 0,59 vezes, isto é, menor do que nos municípios não consorciados. *peessoal_2010*, as chances respectivas são de 0,097 a 0,76 vezes, também menor do que nos municípios não consorciados.

No meio ambiente, foram significativas, a 5%, *dcl_2010* e *peessoal_2010*. Para *dcl_2010*, houve chances de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,29 a 0,59 vezes, isto é, menor do que os municípios não consorciados. Para o indicador *peessoal_2010*, as chances foram de municípios consorciados com despesas de pessoal entre 0,12 a 0,91 vezes, também menores do que nos municípios não consorciados.

Nos resíduos sólidos, houve significância, a 5%, apenas de *dcl_2010*. As respectivas chances de Dívida Consolidada Líquida foram de 0,19 a 0,44 vezes, isto é, menores do que nos municípios não consorciados.

Nos Consads, foram significativas, a 5%, *dcl_2010* e *pop_2010*. Assim, para *dcl_2010*, houve chances de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,20 a 0,36 vezes, isto é, menores do que nos municípios não consorciados. A população dos municípios consorciados também foi sistematicamente menor do que nos municípios não consorciados.

Nas demais áreas de atuação, a 5%, apenas *dcl_2010* foi significativa. Assim, para *dcl_2010*, as chances foram de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,20 a 0,36 vezes, ou seja, menor do que nos municípios não consorciados.

Os resultados apresentados se correlacionam à hipótese central de forma a permitir verificar se a participação em consórcios públicos municipais está significativamente associada à melhoria dos indicadores fiscais. Assim, foi corroborada a expectativa de vínculos relevantes entre os consórcios públicos e os avanços nos indicadores fiscais de Despesa com

Pessoal – DP e Dívida Consolidada Líquida – DCL. Ademais, também houve evidências de que os municípios consorciados são sistematicamente menos populosos do que os não consorciados.

Diante do teste das hipóteses H 0, H 1 e H 2, além da H 4 por meio da aplicação do modelo Multinomial Logit acima, os resultados extraídos e sintetizados abaixo apresentam evidências para a aceitação das hipóteses acima, pois, ao se testar H 0, percebe-se que a confirmação de hipótese ocorre na maioria das observações. Todavia, vale observar que ao se testar H 0 até o ano 2000, a maioria não foi confirmada. Por outro lado, pode-se observar que após o ano 2000 até o ano 2005, a maioria das observações testadas confirmam H 0. O mesmo ocorrendo após o ano 2010.

QUADRO 3: Descrição dos resultados situação fiscal e da população dos municípios consorciados, em relação aos não consorciados

Hipóteses	Áreas Temáticas					
	Saúde	Desenvolvimento	Meio_ambiente	Resíduos	Consads	Outros_temas
H 1 2000	Nc	C	Ns	Ns	No	Ns
H 1 2005	C	C	C	C	Ns	C
H 1 2010	C	C	C	C	C	C
H 2 2000	Nc	Nc	Nc	Nc	No	Nc
H 2 2005	C	Ns	Ns	C	Nc	Nc
H 2 2010	Ns	C	C	Ns	Ns	Ns
H 4 2000	C	Ns	Ns	Ns	No	Ns
H 4 2005	C	Ns	Ns	Ns	C	Ns
H 4 2010	C	Ns	Ns	Ns	C	Ns
H 0	C	C	C	C	C	C

Fonte: Elaboração Própria

Ns = não significativo acima 5,1%

No = não observado

C = Hipótese confirmada

Nc = Hipótese não confirmada

DCL = Dívida Consolidada Líquida

Por fim, vale ressaltar que os referenciais estudados afirmam que os consórcios públicos são instrumentos administrativos usados para tentar otimizar a prestação de serviços e entrega e bens à sociedade, além e induzir a diminuição do oportunismo entre entes municipais. Assim, economicamente, o associativismo busca a geração de resultados

melhores para a gestão das finanças públicas. Dessa forma, mesmo que alguns dos resultados encontrados não demonstrem esse efeito, pode-se concluir que, em sua maioria, quando significativo, o modelo empregado demonstrou uma propensão a redução do oportunismo gerado pelo efeito do transbordamento, além e possibilitar o alcance de resultados melhores para a Dívida Consolidada Líquida e para a Despesa com Pessoal.

7 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, estruturou a federação brasileira de forma a equiparar os municípios a União, Estados e Distrito Federal, para fins de responsabilização política e jurídica. Nas palavras de Santos (2011), a reforma institucional executada pela CF 88 ampliou os direitos sociais e teve como consequência o necessário incremento das responsabilidades dos entes federados no cumprimento das políticas públicas, em especial dos entes municipais.

Nesse contexto, os municípios tiveram as suas responsabilidades ampliadas, porém a arrecadação de receitas municipais não evoluiu no mesmo sentido. Tal desequilíbrio aumentou a competição entre os entes da federação, na disputa por melhores arrecadações, além do incremento na dependência das transferências do governo central. “A soberania compartilhada só pode ser mantida [...] caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos entes da federação e a interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2001, p. 35).

A soma de esforços dos entes federativos tende a mitigar as dificuldades e o custo na realização das políticas públicas (LINHARES, CUNHA e FERREIRA, 2012). Dado que mais de 70% dos entes municipais possuem populações inferiores a 20.000 habitantes, implementar políticas públicas de alta complexidade é um desafio praticamente impossível de se superar, isoladamente, na realidade federativa brasileira.

Segundo Muller e Greco (2010), a viabilidade das políticas públicas passa pela adoção de parcerias e associações. Desde o século passado, o associativismo vem exercendo o papel de economia solidária, com o intuito de permitir a adequada prestação dos serviços públicos. Todavia, o transbordamento também faz com que entes da federação optem por usufruir dos benefícios gerados por seus vizinhos, mas não partilhar dos custos do fornecimento. Dessa

forma, existiria um parasitismo institucional, em que o ônus não é partilhado por todos os entes que demandam as ações públicas, mas apenas pelos responsáveis pelo seu fornecimento.

Assim, o consorciamento entre os entes públicos passou a viabilizar, em ambientes de escassez, tanto o compartilhamento de adequados serviços públicos, quanto dos custos decorrentes. Entretanto, até o ano de 2005, o cooperativismo público não possuía devida regulamentação nacional. Os consorciamentos eram realizados, mas nem sempre honrados, além de não se submeterem ao devido controle governamental. A Lei 11.107, após longo debate legislativo, apresentou crise fiscal, estagnação econômica e deterioração do aparelho estatal, situações essas agravadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades, de 2000 e 2001, respectivamente, como justificativa de sua necessidade.

Nunes e Nunes (2003) afirmam que, antes da LRF, os entes municipais geravam déficits fiscais imoderados e reiterados, financiados por endividamentos. Grande parte desses déficits decorria da inadequada gestão de servidores, que não associavam remuneração, contratação ou seleção com eficiência na prestação dos serviços públicos. A LRF estabeleceu limites e condições para conter as despesas com pessoal e, com o auxílio de regulamentação do Senado Federal, o montante da dívida pública.

Se, por um lado, existe instrumento legal que contem a voracidade dos gastos públicos, por outro, também existem instrumentos que os estimulam, a exemplo do Estatuto das Cidades. Nas palavras de Linhares, Cunha e Ferreira (2012) o papel de protagonista das administrações municipais, associado à complexificação da sociedade brasileira e ao avanço tecnológico no campo dos serviços públicos, faz da articulação federativa uma obrigação, na busca de resultados eficientes, inclusive os resultados de natureza fiscal.

Dessa forma, partindo da observação da dificuldade na regulamentação contábil e fiscal dos consórcios públicos, o autor desta pesquisa vislumbrou a necessidade de esclarecimento dos resultados alcançados pelas instituições públicas municipais associadas a

consórcios. Assim, este trabalho respondeu à seguinte indagação básica: os consórcios municipais estão relacionados de modo positivo a melhorias fiscais para os municípios?

A resposta afirmativa a essa questão utilizou dados das bases Finanças do Brasil - FINBRA dos anos 2000, 2005 e 2010, além do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e Federalismo – ONCPFP, de 2013, divididos em três segmentos temporais, antes de 2001, entre 2000 e 2005 e após 2005, ou seja, os marcos institucionais de responsabilidade fiscal e estatuto das cidades e da lei dos consórcios públicos.

Estimou-se um modelo multinomial logit, para análise da correspondência das variáveis, mediante chances relativas de resultados fiscais positivos. Pelos resultados apresentados, Quadro 3, a seguir, percebe-se a consolidação da relação sistemática entre resultados fiscais positivos dos municípios e participação em consórcios municipais, em todas respectivas áreas temáticas, conforme esperado. Os resultados mostraram que, quando significativos os consorciamentos nas áreas de saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos, Consads e outros temas, tanto as despesas com pessoal quanto as dívidas consolidadas líquidas, inicialmente indicativos de resultado fiscais piores, nos municípios consorciados, em relação aos demais, inverteram-se, após a LRF e o Estatuto das Cidades e, mais ainda, após a Lei dos Consórcios.

QUADRO 4: Situação fiscal e populacional dos municípios consorciados em relação aos demais

Hipóteses	Áreas Temáticas					
	Saúde	Desenvolvimento	Meio_ambiente	Resíduos	Consads	Outros_temas
H 1 2000	Nc	C	Ns	Ns	No	Ns
H 1 2005	C	C	C	C	Ns	C
H 1 2010	C	C	C	C	C	C
H 2 2000	Nc	Nc	Nc	Nc	No	Nc
H 2 2005	C	Ns	Ns	C	Nc	Nc
H 2 2010	Ns	C	C	Ns	Ns	Ns
H 4 2000	C	Ns	Ns	Ns	No	Ns
H 4 2005	C	Ns	Ns	Ns	C	Ns
H 4 2010	C	Ns	Ns	Ns	C	Ns
H 0	C	C	C	C	C	C

Fonte: Elaboração Própria. Ns = não significativo a 5,1%; No = não observado; C = Hipótese confirmada; Nc = Hipótese não confirmada; DCL = Dívida Consolidada Líquida

Ainda sob a mesma perspectiva de alcance dos objetivos, foram realizadas: a descrição das características do federalismo fiscal e do transbordamento que impactam a gestão dos consórcios públicos municipais; a descrição das concepções teóricas relacionadas aos consórcios públicos municipais, antes e depois da Lei 11.107/2005; a descrição dos marcos jurídicos relacionados aos consórcios públicos municipais, inclusive quanto à gestão fiscal responsável; a descrição da evolução dos consórcios públicos municipais brasileiros; o estabelecimento de um quadro de referência para indicadores fiscais de desempenho dos consórcios públicos municipais.

Assim, esta pesquisa aceitou a hipótese central de que a participação em consórcios públicos municipais está significativamente associada à melhoria de indicadores fiscais, conforme a justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios Públicos. Tal aceitação decorre dos resultados empíricos que corroboram a hipótese central.

Há tendência à concentração regional dos consórcios municipais. Apesar das mudanças, na distribuição regional desses consórcios, ainda há concentração das ocorrências de associações municipais, nas regiões Sul e Sudeste. Isso remete à reflexão de que há a necessidade da indução de processos associativistas, nas regiões Norte, Centro-oeste e Nordeste, as regiões mais necessitadas de políticas públicas de redução das desigualdades.

No mesmo sentido, também pode-se comprovar a hipótese de aumento, na participação associativista, apesar de a Tabela 1 evidenciar, após a edição da LRF, no ano de 2000, a redução no ritmo de crescimento dos consórcios públicos, retomada, após a edição da Lei dos Consórcios. Existe também uma relação inversa entre consórcios municipais e a população. Foi possível verificar a maior incidência dos registros de consorciamento em municípios com menor população do que nos não consorciados.

Em que pese a pesquisa tenha alcançado os objetivos propostos, é importante sinalizar a necessidade de realização de novas pesquisas, em complementação ao objeto deste

trabalho. Nesse ponto, vale aprofundar a análise da eficiência social dos modelos associativos públicos, alvo de estudos futuros, inclusive deste autor. Destaca-se que o campo de estudo de consórcios municipais ficaria enriquecido pela maior disponibilidade de dados abertos consolidados de forma regulamentada e sistematizada. O Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo, entidade privada, financiada pela Organizações das Nações Unidas, ainda enfrenta muitas dificuldades para gerar tais informações.

Por oportuno, a partir desta pesquisa podem ser extraídas implicações práticas para o instituto regido pela Lei 11.107/2005, como por exemplo, a necessidade de se criar instrumentos específicos sistemáticos de avaliação e mensuração de eficácia, eficiência e efetividade dessas associações públicas de forma a permitir a efetiva consolidação do federalismo brasileiro. A relevância do tema consórcios públicos, na implementação de políticas públicas, dadas as restrições fiscais no federalismo brasileiro, indica a necessidade de mais iniciativas institucionais, no sentido de se aperfeiçoar mecanismos de gestão e controle sobre os vários mecanismos de intervenção governamental.

Seguem sugestões de proposições interventivas, decorrentes da pesquisa ora realizada:

1. Apresentação de proposta de Resolução pelo Senado Federal, que regule limites específicos, para as dívidas consolidadas dos consórcios públicos;
2. Apresentação de proposta de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetive criar limites fiscais específicos, para a despesa com pessoal dos consórcios públicos;
3. Institucionalização de banco de dados federal, que capte dados detalhados dos consórcios públicos no Brasil, de forma a permitir melhor avaliação e

mensuração da eficiência, eficácia e efetividade dessa forma de associação pública.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. Descentralização e federalismo. Cadernos Aslegis, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

ABRÚCIO, F. L.; SOARES M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. (Séries Pesquisas, n.º 24). São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 2001.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

_____. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª edição. Editora Hucitec, 2002.

AFONSO, J. R.; SERRA, J. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. São Paulo em perspectiva, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.

ALCÂNTARA, F. H. C. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, p. 197-210, 2011.

ALESINA, A. F.; PEROTTI, R. Budget déficits and budget institutions. In: NBER Working Paper Series, n. 5556, Cambridge, MA, 1996.

ALVESSON, M.; WILLMOTT, H. Making sense of management: a critical introduction. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec. [online]. vol.18, n.2, p. 17-26, 2004.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista brasileira de ciências sociais, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. Estudos Avançados

da USP, São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001.

BERCOVICI, G. Dilemas do Estado federal brasileiro. Livraria do Advogado Editora, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 23 de agosto de 1995. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Acesso em: 10/08/14.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Acesso em: 10/08/14.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Acesso em: 10/08/14.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Acesso em: 10/08/14.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Acesso em: 10/08/14.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007. Acesso em: 10/08/14.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10/08/14.

_____. Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10/08/14.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10/08/14.

CALDAS, E. de L. Formação de agendas governamentais local: o caso dos consórcios intermunicipais. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. Microeconometrics using stata. College Station, TX: Stata Press, 2009.

CARDOSO, F. H. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CASTRO, I. E. de. Geografia e política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CIGOLINI, A. A. Território e criação de municípios: o significado teórico-político da compartimentação do espaço. RA'E GA-O Espaço Geográfico em Análise, v. 25, 2012.

COSSIO, F. A. B. Ensaio sobre federalismo fiscal no Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/9716215_02_pretexto.pdf. Acesso em 10.08.2014, v. 13, n. 04, p. 2009, 2002.

COSTA, A. C. R.; NASCIMENTO, A. B. F. M.; TINÔCO, D. S. Análise do consórcio de produção e abastecimento (cinpra) do maranhão à luz dos teóricos das redes organizacionais. HOLOS, v. 3, p. 138-155, 2011.

CRUZ, M. do C. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Em SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). Novos contornos da

gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

CUNHA, R.E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do serviço Público* 55.3, p. 5-36, 2004.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 5, n. 3, 2010.

DIAS, S. G. Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de administração pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2002.

FNP. Frente Nacional dos Prefeitos: Observatório Nacional dos Consórcios Públicos. Disponível em: < <http://www.fnp.org.br/consorcios.html> >. Acesso em: 12 agosto 2014.

GARCIA, S. F. A.; LIMA, G. B. Redes interorganizacionais de cooperação para internacionalização. In *Anais do XXIX ENCONTRO DA AGÊNCIA NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO-EnANPAD*, Brasília–DF–Setembro, 2005.

GAZZOLI, P. Comunidades de prática enquanto viabilizadoras de projetos comuns em ambientes turbulentos: uma abordagem crítica. *ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD*, v. 30, 2006.

GIUBERTI, A C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. *Anais do XXXIII ENCONTRO DE ECONOMIA DA ANPEC*, 2005.

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GOUVÊA, R. G. A questão metropolitana no Brasil. FGV Editora, 2005.

GUIMARÃES, J. C. C. C.; TAVARES, M. C.. O BSC e a Administração dos Consórcios Intermunicipais de Saúde: Um Estudo de Caso sobre sua Aplicabilidade. *Revista Ibero-Americana de Estratégia-e*, v. 11, n. 3, p. 234-262, 2012.

GUIMARÃES, T. de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de administração pública*, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2002.

HOFFMAN, S. D; DUCAN, G. J. Multinomial and Conditional Logit Discrete-Choice Models in Demography. *Demography*, vol 25, nº 3, p. 415-427, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. <www.ibge.gov.br> Acesso em: 10 de agosto de 2014.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>> Acesso em: 10 de agosto de 2014.

LIMA, L. D. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, n.º 002, p. 511-522, 2007.

LINHARES, P. T; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. *Brasil em Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, p. 37-54, 2010.

LIJPHART, A. Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LONG, J. S.; FREESE, J. Regression models for categorical dependent variables using Stata. Stata press, 2006.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de economia política*, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

MACEDO, J. de J.; CORBARI, E.C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. *Revista de Ciências Sociais (DADOS)*, v. 5, n. 002, p. 433-457, 2008.

MARSHALL, A. *Industry and Trade: A Study of industrial technique and businnes organization; and of their influences on the condition of various classes and nations*. 1920. Disponível em <<http://www.econlib.org/library/marshall/marPtoc.html>> Acesso em: 10 de agosto de 2014.

MARTINS, L. M. Proposta de metodologia para o desenvolvimento do turismo regional pela abordagem de aglomerados produtivos. Larissa Mongruel Martins. – Ponta Grossa: [s.n.], p. 108 f.: II; 2009.

MEDAUAR, O. Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MOISÉS, H. N. Cooperação intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. *Informativo Cepam: consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-122, 2001.

MULLER, E. V.; GRECO, M.. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. *Cien Saude Colet*, v. 15, n. 3, p. 925-930, 2010.

MUSGRAVE, R. A. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NIYAMA, J. K.; CARVALHO, D. G.; BATISTA, E. D.; FREIRE, A. A. S. Manual de Contabilidade de Consórcio. Edições Inteligentes, São Paulo, 2005.

NUNES, S. P.; NUNES, R. da C. Dois anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Texto para Discussão n. 276/2003. Brasília: UNB, 2003. Disponível em: <<http://www.unb.br>> Acesso em: 20 mar. 2008.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OATES, W. E. Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, V. E. de. Municípios Cooperando com Municípios: Relações Federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo; 2008.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PELLETIER, R. Le Québec et le fédéralisme canadien: un regard critique. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2008.

PERSSON, T., ROLAND, G.; TABELLINI, G.. Separation of Powers and Political Accountability. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, nº 4, p. 1163-1202, 1997.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Subchefia de Assuntos Federativos: Portal Federativo. Disponível em: < <http://www.portalfederativo.gov.br/> >. Acesso em: 12 agosto 2014.

REZENDE, F. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: Rezende F, Oliveira FA, organizadores. Descentralização e federalismo fiscal no Brasil. Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; p. 25-38, 2003.

_____.Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo, p. 87-96, 1999.

SANTIN, J. R., MARANGON, E. G. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. *História (São Paulo)* 27.2, p. 89-109, 2008.

SANTOS, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.120, p.209-230, jan./jun. 2011.

SANTOS, M. O País distorcido. São Paulo: Publifolha, 2002

SESSO, U. A.; MORETTO, A. C.; RODRIGUES, R. L; GUILHOTO, J. J. M.. Interações sinérgicas e transbordamento do efeito multiplicador de produção das grandes regiões do Brasil. *Econ. Apl.* [online], vol.10, n.2, p. 225-247, 2006.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave. 2005.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009.

STRELEC, T. C. Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. / Thamara Caroline Strelec, 201 f, 2011.

TIEBOUT, C. M. A pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*, v. 64, p. 416-424, 1956.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

_____. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York, Princeton University Press, 2002.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. de A.; FÁVERO, L. P. L. Production efficiency and financing of public health: an analysis of small municipalities in the state of São Paulo—Brazil. *Health care management science*, v. 13, n. 2, p. 112-123, 2010.

VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. *Pólis – Ildesfes*, São Paulo, n. 97, p. 1-2, 1997.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista SoCERJ*, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VON HAGEN, J.; HARDEN I. J. National budget processes and fiscal performance.

European Economy: Reports and Studies, 3:3, p.11-41 8, 1994.

APÊNDICE A – Histórico do Federalismo

Tocqueville, (1987) apud Bercovici, (2004) cita que na federação americana existem dois governos separados e quase independentes, um habitual e indefinido, outro, excepcional e circunscrito. Cada Estado possuía soberania própria. Em sentido diverso, no federalismo brasileiro, os Estados são autônomos, mas não independentes, cabendo apenas à União o exercício da soberania (REZENDE, 2003).

No modelo Americano não há uma ordem federal dualista, separada e justaposta, mas por esferas complementares que buscam interesse comum. Nesse sentido, Bercovici (2004) afirma que a cooperação é vista pelos norte-americanos como uma maneira pragmática de solução de problemas concretos, o que fez com que o federalismo norte americano desenvolvesse inúmeras práticas de cooperação.

No Brasil, apenas em 1891, sob a nova ordem republicana, a Constituição Federal adotou a forma federativa de Estado.

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL, 1891)

Nesse mesmo sentido, conforme observado por Rui Barbosa, houve inversão da lógica construtiva da federação, em que as partes precederiam o todo.

“[...] tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes. Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos” (TORRES, 1961, apud ABRÚCIO, 2007).

Dessa forma, pode-se afirmar que o federalismo brasileiro nasceu, em grande parte, do descontentamento com o centralismo político e financeiro imperial. Os recursos arrecadados das províncias não lhes eram totalmente revertidos em políticas públicas. Abrúcio (2007) afirma que foi apenas a busca pela autonomia política, e não a financeira, devido à dificuldade de equalização de interesses econômicos diversos das províncias, que permitiu a união de interesses tão heterogêneos em prol da autonomia federativa.

Com a instituição da república velha, as províncias transformadas em estados, obtiveram autonomia política. O então governador de Estado, no lugar do presidente da província, não era mais indicado pelo chefe do governo federal, mas por meio de eleição. O novo modelo federativo impunha que as resoluções de conflitos só ocorressem por diálogos e não mais por decreto. Foi durante esse período que surgiu a “política dos governadores”. Bercovici (2004) destaca que os municípios, nesse período, não tinham grandes recursos para implementar as políticas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento, todos dependiam do governo estadual, assim, os governadores só liberavam recursos onde a administração política fosse dos aliados.

Nesse diapasão, em que os Estados possuíam grande poder, as autonomias estaduais foram quebradas, pois, com o objetivo de permanecer no controle do poder, o Estado de São Paulo quebrou o acordo estabelecido com o Estado de Minas Gerais de indicação política para o chefe do Poder Executivo Federal, chamado política do “café com leite”.

Tendo em vista a ruptura do acordo, os outros estados resolveram assumir o Poder Executivo Federal. Todavia, a demonstração dessa intenção quebrou o equilíbrio de forças existente, entre as unidades subnacionais, remetendo à necessária intervenção centralizadora da União, o que caracterizou o fim da República Velha e o marco da centralização política em torno do governo federal. Abrúcio (2007) destaca que o período de 1930 a 1945 foi marcado pelo contínuo fortalecimento do Estado Nacional, pois acreditavam que um estado mais

centralizado e meramente administrativo seria uma vacina contra os políticos “profissionais” das oligarquias. Tanto é que em 1937, houve consolidação da unidade nacional, abolindo-se por completo o federalismo. A Constituição Federal aboliu a expressão Estados Unidos do Brasil, para simplesmente, o Brasil é uma república. Assim, em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do império.

Art. 1º - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.

Art. 2º - A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todo o País. Não haverá outras bandeiras, hinos, escudos e armas. A lei regulará o uso dos símbolos nacionais.

Art. 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial. (BRASIL, 1937)

Abrúcio (2007) afirma que as principais razões para o fim do Estado Novo foram as pressões americanas para a democratização do país e a influência decisiva das forças armadas, assustadas com a aproximação de Getúlio Vargas aos grupos mais de esquerda. O federalismo voltou a ser preceito político-constitucional, em 1946, reestabelecendo a competição política democrática para os cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, inclusive a esfera municipal.

Art. 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios. (BRASIL, 1946)

Abrúcio (2007) destaca que uma nova política dos governadores surgiu e as bancadas estaduais, na Câmara Federal, possuíam poder o suficiente para barganhar por mais recursos do Tesouro Nacional, demonstrando que os estados recuperaram sua autonomia. Todavia, quebrando a antiga hegemonia dos estados de São Paulo e Minas Gerais, como forma de

rompimento com o antigo modelo político bipolar, a própria Constituição estabelecia que três por cento da arrecadação tributária federal deveriam ser destinados à região Nordeste.

Art. 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. (BRASIL, 1946)

Mais uma vez, Abrúcio (2007) conclui que os Estados voltaram a ter autonomia, a federação se tornou multipolar e o Estado Nacional se fortaleceu em termos econômicos e políticos. Todavia, a manutenção dessa estrutura estava baseada em barganhas com os estados, muitas vezes de natureza clientelista, deixando de lado, por consequência, as decisões estratégicas nacionais. As elites regionais apenas queriam colher os frutos do desenvolvimentismo e matar a sua sede por distribuição de recursos, mas esse modelo afetava negativamente a implementação das macro políticas nacionais (REZENDE, 1999).

Instalava-se, portanto, uma relação de cooptação, entre o Poder Central e boa parte das oligarquias regionais. Schwartzman, (1988) apud Abrúcio, (2007) esclarece quais são as consequências deste tipo de relação.

Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações até o ponto de ruptura.

A barganha trazia em si um aumento de pedidos por recursos do Governo Federal, sem que isso significasse um compromisso federativo lastreado em contrapartidas dos estados. Strelec (2011) assevera que esse federalismo era artificial, pois predominavam as forças dos governadores, o desequilíbrio entre os Estados, as estruturas oligárquicas, o clientelismo e, ao mesmo tempo, vazio de participação popular.

APÊNDICE B - Pesquisa FINBRA

A pesquisa chamada Finanças do Brasil – FINBRA permite o acesso a informações do balanço anual do ente federativo, inclusive as operações de crédito informadas pelo ente.

Segundo o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o Poder Executivo da União tem até o dia 30 de junho para promover a consolidação nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, assim como, divulgar dados por meios eletrônicos de acesso público.

“Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio”. (BRASIL, 2000)

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão da administração pública federal responsável por essa consolidação (art. 50, § 2º da LRF). Dessa forma, atendendo aos artigos 31 e 32 da LRF, bem como às resoluções do Senado Federal, foi publicada a Portaria STN nº 109/2002 (substituída pela Portaria STN nº 683/2011), instituindo o Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

Esse sistema é responsável por coletar as informações e os dados contábeis dos entes da Federação – Estados, Distrito Federal e Municípios (englobando os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e, quando for o caso, dos Ministérios Públicos Estaduais), de modo a apresentar as informações necessárias à transparência dos recursos públicos, especificamente aquelas relativas à implementação dos controles estabelecidos pela LRF e legislação complementar.

Os volumes do FINBRA são estabelecidos em forma de banco de dados Access compondo-se de dados da execução orçamentária de receitas e despesas e a posição patrimonial do ativo e passivo dos municípios brasileiros referentes a informações por exercício financeiro, coincidentes com os respectivos anos civis, extraídos dos balanços consolidados municipais.

Os municípios preenchem o formulário “Quadro dos Dados Contábeis Consolidados Municipais com os dados extraídos dos respectivos balanços e o encaminha à STN, para a consolidação das informações, que incluem administrações diretas e indiretas.

O FINBRA pode não contemplar alguns municípios, pois, quando da extração dos dados podem ser constatados lançamentos aparentemente discrepantes com o porte do município. Abaixo segue tabela que apresenta os valores de cobertura das informações coletadas pelo FINBRA.

TABELA 9: Evolução do grau de cobertura das informações coletadas pelo FINBRA

Evolução do grau de cobertura das informações coletadas							
Balanco	Municípios Coletados FINBRA	Universo IBGE	Grau de Cobertura (por número de municípios)	População dos municípios coletados FINBRA	Universo IBGE	Grau de Cobertura (por população dos de municípios)	Data de Atualização do Arquivo
2012	4.991	5.563	89,72%	180.984.788	191.265.833	94,62%	01/11/2013
2011	5.333	5.563	95,87%	185.846.553	189.766.614	97,93%	15/10/2013
2010	5.485	5.563	98,60%	186.802.859	188.183.009	99,27%	24/10/2013
2009	5.514	5.563	99,12%	188.139.323	188.870.637	99,61%	25/10/2013
2008	5.469	5.562	98,33%	185.454.693	187.052.644	99,15%	20/06/2013
2007	5.521	5.562	99,26%	180.775.017	181.430.137	99,64%	30/10/2013
2006	5.534	5.562	99,50%	183.606.014	184.384.457	99,58%	13/11/2013
2005	5.245	5.562	94,30%	176.312.301	181.848.876	96,96%	28/08/2008
2004	5.327	5.558	95,84%	175.153.148	179.296.737	97,69%	04/04/2008
2003	5.401	5.558	97,18%	171.698.436	174.679.485	98,29%	04/08/2008
2002	5.396	5.559	97,07%	168.936.742	172.487.626	97,94%	04/08/2008
2001	5.452	5.559	98,08%	167.912.838	170.286.283	98,61%	04/04/2008
2000	5.304	5.505	96,35%	161.212.592	164.093.988	98,24%	04/04/2008

Fonte: STN

Assim, as informações geradas pelo FINBRA, para 2000, 2005 e 2010, contemplam a quantidade de 5.304, 5.245 e 5.485 municípios, respectivamente. Para fins de obtenção dos valores da Dívida Consolidada Líquida e da Despesa com Pessoal de cada ente da federação foi utilizada a consulta preestabelecida GER 2000, 2005 e 2010.

Nos anos 2000, 2005 e 2010 as colunas usadas para consulta foram as de número 75 e 78, respectivamente, para a DCL/RCL e para a Pessoal/RCL.

APÊNDICE C - Pesquisa do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e Federalismo – ONCPF

Ainda subsidiado de poucas informações, o site da Frente Nacional dos Prefeitos - FNP, em parceria com a Caixa Econômica Federal -CEF e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, abriga informações sobre a gestão dos consórcios públicos municipais. Assim, foi institucionalizado o Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo (ONCPF), com o objetivo de acompanhar e promover o processo de implementação dos consórcios públicos e desenvolver reflexões estratégicas sobre o federalismo. Segundo o site do ONCPF, os Consórcios públicos são arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativa.

Consórcios Públicos são arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativa. Configuram parcerias voluntárias formadas por dois ou mais entes da federação brasileira para a realização de ações de interesse comum. O objetivo é promover a pactuação de estratégias de desenvolvimento territorial e a gestão compartilhada de serviços públicos como transporte urbano; coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos e saneamento, entre outros, que podem ser ofertados de forma mais eficiente e eficaz se executados de forma consorciada. Disponível em <<http://www.fnp.org.br/consorcios.html>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

O ONCPF destaca que os consórcios públicos figuram como parcerias voluntárias, formadas por dois ou mais entes da federação brasileira, para a realização de ações de interesse comum. Estabelece ainda que o objetivo dessas associações é pactuar estratégias de desenvolvimento territorial e a gestão compartilhada de serviços públicos.

Vale destacar que os dados sobre os consórcios públicos não estão disponíveis no portal da FNP. Assim, para obtê-los este pesquisador contactou a FNP dos prefeitos, por e-mail: secretaria@fnp.org.br e solicitou os dados gerados pelo ONCPF. Assim, foi recebido arquivo na extensão Excel contendo planilhas com dados.

O arquivo “GLOBAL ABERTA” é composto por várias abas, a saber: Região Metropolitana, Fronteira, IBGE Dinâmico, IBGE número, IBGE nome, Associações de Municípios, Matriz, Consolidado, Consórcios Extintos, Concursos, RF atividade, CPRM, Royalties, IPEA, Crono Base, Cronologia, CP x municípios e UF x municípios. Cada uma das planilhas possui conteúdos específicos.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizados os dados acumulados, de 1969 ao ano 2013, disponibilizados, nas planilhas Matriz e Consolidado, que contêm as informações sobre o Nome do Consórcio Público, Natureza Jurídica, Municípios que Constituem o Consórcio, Código IBGE dos Municípios, data de constituição e área de atuação.

A pesquisa gerada pelo ONCPF é uma pesquisa cumulativa, realizada à medida que os consórcios públicos vão sendo instituídos. Na base de dados utilizada nesse trabalho, as 9.750 participações resultaram dos esforços do pesquisador para harmonizar os dados das duas planilhas. Assim, os consórcios tabulados em dezesseis áreas ou temas: saúde, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos, saneamento, desenvolvimento, transporte, segurança, turismo, informática, combate à seca, administração pública, abastecimento, cultura, infraestrutura e CONSADS - Consórcios de Segurança alimentar e desenvolvimento. Assim, as participações podem contemplar evidências de que um mesmo município pode participar de mais de uma área ou mais de um consórcio.